

*Analyse de la politique
d'aménagement et de
développement du territoire
au Congo-Brazzaville*

JUILLET 2016

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 2 |
| 1 Le Congo-Brazzaville, organisation territoriale et développement économique | 3 |
| 1.1 Histoire de l'aménagement du territoire au Congo-Brazzaville | 3 |
| 1.2 Organisation territoriale et dynamiques démographiques | 4 |
| 1.3 Politiques sectorielles et développement économique..... | 6 |
| 2 La politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo-Brazzaville | 11 |
| 2.1 Outils théoriques pour l'analyse de la loi n°43-2014 | 11 |
| 2.2 Introduction générale à la loi n°43-2014..... | 13 |
| 2.3 Analyse détaillée de la loi n°43-2014..... | 14 |
| 3 Analyse critique de la politique d'aménagement et de développement du territoire | 20 |
| 3.1 Les grandes orientations et principes directeurs | 20 |
| 3.2 Les outils opérationnels | 20 |
| 3.3 Les documents opérationnels | 24 |
| 3.4 Les outils institutionnels | 25 |
| 3.5 Schéma récapitulatif du dispositif pour l'aménagement du territoire | 27 |
| 4 Recommandations pour l'élaboration des textes d'application de la loi n°43-2014 | 30 |
| 4.1 Comment appréhender le processus de concertation ? | 30 |
| 4.2 Quelles contributions pour l'orientation et l'opérationnalisation des outils de la politique d'aménagement et de développement du territoire ? | 33 |
| 4.1 Quelles contributions pour la définition et l'opérationnalisation des mécanismes institutionnels ? | 37 |
| Conclusion..... | 40 |
| Bibliographie | 42 |
| | |
| Annexe 1 - Organisation territoriale déconcentrée..... | 44 |
| Annexe 2 - Accords de partenariat en agriculture agréés par la République du Congo..... | 45 |
| Annexe 3 – Répartition des autorisations de prospection et permis de recherche miniers..... | 45 |
| Annexe 4 – Analyse détaillée de la Loi n°43-2014..... | 46 |

Introduction

Depuis une dizaine d'années, le Congo-Brazzaville (ci-après « Congo ») s'est engagé dans un processus de révision et de renforcement de sa politique d'aménagement du territoire. En octobre 2014, la loi n°43-2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est publiée au journal officiel. Cette loi de portée générale fixe les grandes orientations et axes stratégiques de la politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo.

Afin d'appuyer le gouvernement dans l'opérationnalisation de la loi n°43-2014, la Banque Mondiale (BM), le World Resource Institute (WRI) et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux ont signé en juin 2015 un accord portant sur un projet d'appui à l'élaboration des textes d'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. **La loi n°43-2014 prévoit notamment la mise en place de processus de concertation pour l'élaboration de ces textes d'application.**

Les politiques d'aménagement du territoire ne sont pas universelles, elles sollicitent une diversité de modes opératoires et d'institutions : développement local, intégration régionale, processus participatifs ou décision plus autoritaire, etc. Les combinaisons sont nombreuses et dépendent principalement du contexte politique, social et institutionnel dans lequel ces politiques s'inscrivent. Au Congo, les politiques d'aménagement du territoire doivent répondre à deux enjeux de développement majeurs que sont la réduction des déséquilibres territoriaux et le développement économique du pays.

Avec le taux d'urbanisation le plus élevé d'Afrique¹ et la concentration des principales activités économiques dans le sud du pays, le Congo est marqué par de profonds déséquilibres territoriaux. Cette géographie, caractéristique des pays d'Afrique subsaharienne, représente un défi majeur pour la politique d'aménagement du territoire. En termes de développement économique, l'instabilité des cours pétroliers couplée aux incertitudes quant aux réserves pétrolières incitent le gouvernement à **s'orienter vers une stratégie de développement économique « après-pétrole » basée sur le développement des secteurs agricole et minier et du secteur privé. La politique d'aménagement et de développement du territoire devra également répondre aux besoins croissants en terres de ces secteurs d'activités et nouveaux acteurs économiques.**

Les politiques d'aménagement du territoire portent ainsi sur des questions de fonds dont la teneur est à la fois économique, sociale et environnementale. Compte-tenu de la diversité et de la complexité des sujets abordés dans le cadre de cette politique, la participation effective des Organisations de la Société Civile (OSC) congolaises pour l'élaboration des textes d'application de la loi n°43-2014 dépendra notamment i) de leur **capacité** à se positionner dans un processus de concertation complexe intégrant des enjeux multisectoriels et de nouveaux acteurs économiques ii) à **produire un discours cohérent et documenté**, tenant compte des enjeux politiques, sociaux, économiques et environnementaux inhérents aux politiques d'aménagement du territoire.

Cette étude a ainsi pour objectif de donner aux OSC congolaises les informations et clés de compréhension nécessaires à leur prise de participation dans les futurs processus de concertation pour l'élaboration des textes d'application de la politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo.

¹ (GAZEL & HARRE, 2010)

1 Le Congo-Brazzaville, organisation territoriale et développement économique

Comme de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, le Congo-Brazzaville est encore profondément marqué par les politiques territoriales développées dans le cadre de la colonisation et des années postindépendance et ce, malgré les diverses tentatives de rééquilibrage territorial mises en œuvre par le gouvernement dès les années 1980.

Encore aujourd'hui, le Congo n'échappe pas aux transformations territoriales en cours sur le continent africain. Avec le taux d'urbanisation le plus élevé d'Afrique² et des disparités démographiques marquées, les politiques d'aménagement du territoire devront se renouveler afin de répondre aux deux enjeux de développement majeurs que sont la **réduction des déséquilibres territoriaux** et le **développement économique du pays**.

1.1 Histoire de l'aménagement du territoire au Congo-Brazzaville

Les premières tentatives d'aménagement du territoire sont apparues pendant la **colonisation**. L'économie était alors structurée autour de trois objectifs prioritaires : la production et l'exportation des matières premières agricoles et minières, la production vivrière pour l'approvisionnement des villes et des chantiers et enfin l'importation de biens vers le Congo et les pays frontaliers. Le Congo a alors été façonné pour répondre au mieux à ces objectifs prioritaires.

Pendant la colonisation, le territoire a été divisé en six régions administratives : le Kouilou, la région forestière du Niari, la vallée du Niari, la région de Brazzaville, la région d'Alima-Lefini-Likouala-Mossaka ainsi que la région de la Sangha-Likouala. A l'exception de quelques exploitations forestières implantées dans le nord du pays, les activités agricoles étaient concentrées dans le corridor Sud-Sud/Ouest et plus précisément dans les régions forestières et la vallée du Niari. Les activités minières se sont développées plus tardivement, avec le lancement de l'exploitation pétrolière vers la fin des années 50.

Les infrastructures ont également été façonnées pour répondre à un double objectif : l'exportation des produits agricoles et miniers vers la métropole ainsi que le transit des produits d'importation et d'exportation vers les pays frontaliers. C'est dans ce contexte qu'ont été construits le Chemin de Fer Congo Océan dans les années 1930, puis les ports de Pointe-Noire et Brazzaville ainsi que le développement des infrastructures fluviales dans les années 1950.

Le secteur tertiaire se développe en appui aux activités de production et d'exportation des matières premières : transport, transit, commerce ou encore banque. Pointe-Noire et Brazzaville deviennent les principaux centres économique et administratif du pays. Le Congo est la « plaque tournante » de l'Afrique Equatoriale Française. Le secteur industriel, moins développé, repose principalement sur la transformation des matières premières agricoles : huileries, fabriques de cigarettes, etc (PNUD, Juin 2012).

Les schémas d'aménagement développés pendant la colonisation et les années postindépendance ont profondément modifié l'organisation territoriale du Congo et expliquent encore aujourd'hui les déséquilibres et inégalités spatiales du territoire :

- Une **concentration des activités économiques dans le corridor Sud – Sud/Ouest** ;
- Un **réseau d'infrastructures peu développé** et principalement orienté vers le marché extérieur ;
- Une **concentration démographique et urbaine dans le corridor Sud – Sud/Ouest**.

² (GAZEL & HARRE, 2010)

1.2 Organisation territoriale et dynamiques démographiques

1.2.1 Processus de déconcentration et de décentralisation

Lancé dans les années 1990 dans plupart des pays africains, le processus de décentralisation n'a été initié que tardivement par le gouvernement congolais. **Ce n'est qu'en 2003 que les lois et décrets fixant l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales ont été promulgués.** La nouvelle constitution du 20 janvier 2002 ainsi que les lois n°3-2003 et n°9-2003 fixant respectivement l'organisation administrative territoriale et les orientations fondamentales de la décentralisation³ marquent un tournant majeur dans l'organisation territoriale du Congo. Ces textes fondamentaux confirment **l'engagement du gouvernement vers la mise en œuvre d'une gestion du territoire déconcentrée et décentralisée.**

Jusqu'en 2003, le Congo était composé de dix régions : la Likouala, la Sangha, la Cuvette, la Cuvette-ouest, les Plateaux, le Pool, la Lékoumou, la Bouenza, le Niari et enfin le Kouilou. Avec la nouvelle constitution du 20 janvier 2002, le département est substitué à la région. L'organisation administrative territoriale divise le territoire national en **départements, communes, arrondissements, districts, communautés urbaines, communautés rurales, quartiers et villages** (Loi n°3-2003 – Article 2). Les attributions et modalités de gouvernance de ces espaces administratifs sont déclinées dans le tableau en Annexe 1 - Organisation territoriale déconcentrée.

Les politiques de décentralisation permettent le transfert de responsabilités jusqu'alors réservées au pouvoir central, aux institutions régionales et locales. Ces transferts de compétences viennent renforcer l'implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les grands principes de la décentralisation sont présentés dans les articles 39 et 40 de la loi n°3-2003 : « *l'administration décentralisée se caractérise par la libre administration des collectivités distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérées par des autorités élues. L'administration décentralisée se réalise dans le cadre du département et de la commune.* ». Le territoire comprend aujourd'hui 12 départements (la Likouala, la Sangha, la Cuvette, la Cuvette Ouest, les Plateaux, le Pool, le Bouenza, la Lékoumou, le Niari, le Kouilou ainsi que Pointe-Noire et Brazzaville) et 7 communes urbaines (Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie et Mossendjo, dans le Niari ; Nkayi, dans la Bouenza ; Ouesso, dans la Sangha).

Il est important de différencier les deux échelles d'intervention définies par cette politique de décentralisation. Les départements jouent un rôle de relais pour la définition des grands axes stratégiques de la politique économique et la mise en œuvre des exercices de planification. Cette échelle d'intervention ne permet pas le développement d'actions opérationnelles en collaboration directe avec les acteurs locaux. La commune, représente l'échelon local, les relations directes avec les acteurs du territoire sont plus aisément envisageables. A noter que la loi sur la décentralisation ne permet pas la création de collectivités locales en milieu rural.⁴ Avec 7 communes urbaines, le processus de décentralisation ne couvre actuellement qu'une portion très réduite du territoire.

L'implication effective des collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques dépend essentiellement de la volonté et de la capacité de l'Etat central à développer un cadre

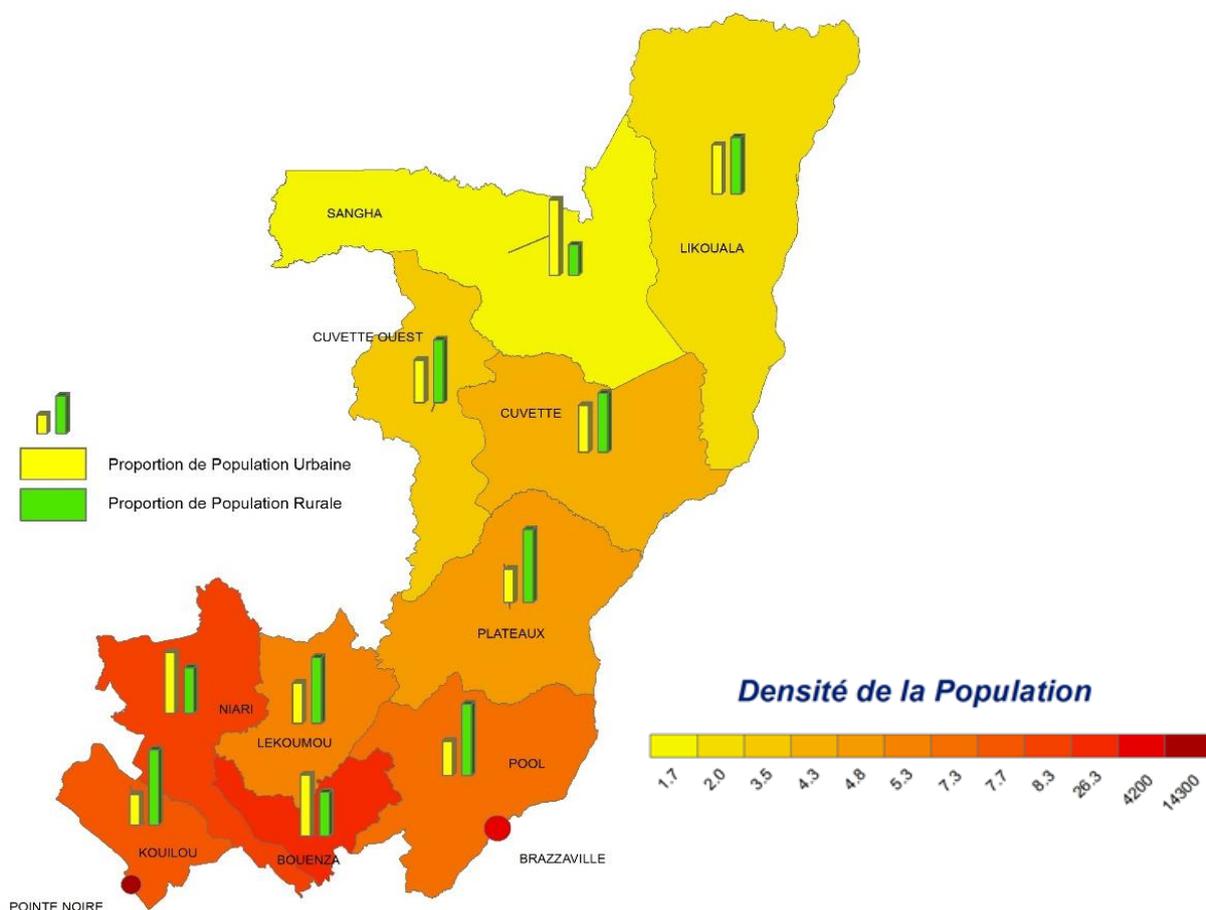
³ Les grands principes de la décentralisation sont inscrits dans les lois n°3/7/8/9/10/11-2003 et n°5-2005.

⁴ De nombreux Etats africains, s'orientent aujourd'hui vers une deuxième phase de décentralisation visant à étendre et renforcer ce processus : « *Au Burkina, les 33 communes urbaines ont été rejointes par 450 communes dites rurales. [...] En Côte d'Ivoire, [...] on devrait aboutir à environ 200 communes urbaines et 400 communes rurales.* » (ALVERGNE C. , 2008, p. 126).

légal et institutionnel favorable : définition claire des attributions et transfert des capacités technique et financière. Bien que les textes d'application pour le transfert des compétences et des ressources financières aient été publiés, le Congo peine à traduire ses engagements politiques en actions concrètes. La couverture territoriale limitée, l'absence de collectivités locales en milieu rural ainsi que les attributions restreintes et la faiblesse des ressources technique et financière de ces institutions rendent le processus de décentralisation peu effectif.

1.2.2 Déséquilibres territoriaux et urbanisation

Avec près de 4.7 millions d'habitants répartis sur 342 000 km², la densité de population du Congo s'élève à 13 habitants par km². Cette moyenne nationale cache d'importants déséquilibres territoriaux. Les départements forestiers, situés dans la partie nord du pays sont les moins peuplés avec, pour les départements de la Sangha, la Likouala et la Cuvette Ouest, des densités de population situées entre 1.7 et 3.5 habitants par km². A titre de comparaison, les départements agricoles de la Bouenza et du Niari, situés dans le sud pays, présentent des densités respectives de 26 et 8 habitants par km². (Union Européenne, 2014)



Ces chiffres illustrent les importants déséquilibres territoriaux entre milieu urbain et milieu rural. Les activités économiques et l'urbanisation se concentrent principalement sur l'axe reliant Brazzaville à Pointe-Noire. Ces deux départements concentrent 55% de la population totale. Le réseau urbain est peu développé et déséquilibré. Sur les 23 villes de plus de 10 000 habitants que compte le pays, un tiers se situent dans les départements de la Bouenza et du Niari. Peu attractives, les villes secondaires situées dans les départements du nord peinent à retenir leurs populations. Les départements de la Sangha, de la Cuvette Ouest, la Lékoumou, le Kouilou et la Likouala, départements forestiers du nord du pays, représentent à peine 26% de la population totale (Union Européenne, 2014).

Le milieu rural est également marqué par d'importants déséquilibres territoriaux. Le rapport de l'Union Européenne (UE) sur les dynamiques territoriales au Congo fait mention « *d'extrême fragmentation de l'habitat rural* »⁵. Les habitats se répartissent le long des voies de communication et sont regroupés en une multitude de petites localités de moins de 500 habitants. **Le territoire congolais est ainsi constitué de nombreux espaces faiblement peuplés voire totalement vides.**

Cette géographie territoriale, caractéristique des pays d'Afrique subsaharienne, représente un défi majeur pour les politiques d'aménagement du territoire au Congo ; Comment impulser un développement économique durable en dehors des agglomérations du sud ? L'Etat congolais possède-t-il les moyens humain et financier pour assurer l'accès aux services de base dans des régions si faiblement peuplées ? Quel pourrait-être le rôle des services déconcentrés et des collectivités locales ?

1.3 Politiques sectorielles et développement économique

1.3.1 Présentation de la stratégie de diversification économique

Depuis l'avènement du secteur pétrolier dans les années 1970, la base productive de l'économie congolaise s'est progressivement réduite. Principale source de financement du budget de l'Etat, le pétrole est également un point de vulnérabilité majeur de l'économie congolaise. L'instabilité des cours pétroliers couplée aux incertitudes quant aux réserves pétrolières incitent le gouvernement à s'orienter vers une stratégie de développement économique « après-pétrole » basée sur une diversification de son économie. Cette stratégie de diversification économique est présentée dans le Plan National de Développement (PND) 2012-2016. En rupture avec les précédentes politiques économiques nationales, la nouvelle stratégie de diversification présente deux changements majeurs :

- Les secteurs agricole et minier, jusqu'alors très peu développés sont identifiés comme les secteurs prioritaires pour la diversification de l'économie ;
- Ces secteurs prioritaires seront principalement financés par des opérateurs privés. Afin d'attirer les investisseurs, le PND prévoit la création de Zones Economiques Spéciales (ZES) à Pointe-Noire (activités pétrochimiques, sidérurgiques et minières), à Brazzaville (activités de transport et de services), à Oyo-Ollombo (activités agro-alimentaires, de services, de transport et d'agriculture vivrière) et Ouesso (activités agricoles, forestières, minières et de l'éco-tourisme).

L'agriculture, moteur de la diversification économique

Représentant seulement 3% du PIB, le secteur agricole reste très peu développé. L'agriculture traditionnelle n'est pas en mesure d'assurer la sécurité alimentaire du pays ; Les importations alimentaires représentent près de 26% du volume total d'importation (PNUD, Juin 2012). **Pour autant, le Congo bénéficie de conditions favorables au développement de l'agriculture.**⁶

⁵ « Cette extrême fragmentation de l'habitat rural résulte de divers phénomènes : migration, scissions de localités pour accéder à des terres nouvelles à défricher ou se rapprocher d'infrastructures de communication, contraintes environnementales au développement des activités rurales (qualité des sols, disponibilité en eau pendant la saison sèche, ressources halieutiques...). » (Union Européenne, 2014)

⁶ « Grâce à ses atouts physiques (climat, pluviométrie, variations saisonnières, sols, végétation, hydrographie...), le Congo dispose d'un atout de développement capital [...] Disposant de plus de 10 millions d'Ha de terres arables, le pays peut développer une grande variété et richesse de cultures équatoriales et tropicales, qu'elles soient pérennes (caféier, cacaoyer, palmier à huile, sylviculture...), ou saisonnières (vivrières et industrielles), et même parfois des cultures de zones tempérées chaudes. » (PNUD, Juin 2012, p. 53).

La stratégie de relance du secteur agricole s'articule autour de deux axes d'intervention : la modernisation de la petite agriculture et le développement de l'agriculture industrielle. Compte-tenu de la faiblesse actuelle du secteur agricole, la relance de la petite agriculture nécessitera d'importants investissements financier, technique et humain. Actuellement les investissements entrepris ne permettent pas d'assurer la relance de cette petite agriculture.

Ainsi, compte tenu des objectifs de diversification à court terme portés par le gouvernement et de la faible structuration du secteur, la relance du secteur agricole reposera essentiellement sur le développement de l'agriculture industrielle. Le PND prévoit notamment le développement de partenariats avec des entreprises multinationales (Annexe 2 - Accords de partenariat en agriculture agréés par la République du Congo) : (i) la société sud-africaine « Congo Agriculture » pour l'implantation d'un complexe agro-industriel de cultures vivrières et fruitières ainsi que l'élevage de bovins, (ii) la société brésilienne BR AFRICA pour la production et la transformation du manioc dans le département du Pool, (iii) la société Malaisienne ATAMA PLANTATIONS pour le développement du palmier à huile (Plan National de Développement 2012-2016).

Le secteur minier, des potentialités de développement

Le secteur minier est encore très peu développé et la production est exclusivement artisanale. Le manque de données et l'absence de cartographies géographique et minière récentes ainsi que la faiblesse des investissements privés nationaux et internationaux sont des obstacles majeurs au développement du secteur. Pour autant, le Congo possède d'importantes ressources minières. La Revue du Secteur Minier effectuée par la BM en octobre 2012 vient confirmer ces potentialités ainsi que les perspectives de développement économique liées à cette filière. (Banque Mondiale, 2012)

Depuis l'adoption du nouveau Code Minier en 2005, le PND fait état d'un développement important des permis de prospection et de recherche. Ces permis sont localisés dans quatre départements - le Kouilou, la Cuvette-Ouest, le Niari et le Sangha - départements où se concentrent les principaux massifs forestiers du pays (Annexe 3 – Répartition des autorisations de prospection et des permis de recherche). Secteur prioritaire pour la diversification économique, la relance de l'exploitation minière s'articule autour de deux axes d'intervention : la relance de la recherche et la relance de la production minière. Tout comme pour le secteur agricole, le développement du secteur minier dépend de la capacité du gouvernement à fournir un cadre propice aux investissements privés.

Le secteur pétrolier, socle de la politique économique nationale

A travers sa politique de diversification, le Congo souhaite réduire sa dépendance au secteur pétrolier. Pour autant, le pétrole brut représente aujourd'hui plus de 90% des exportations et participe à plus de 70% du PIB ainsi qu'à 80% des recettes de l'Etat (PNUD, Juin 2012) ; Le secteur pétrolier reste au cœur de la politique économique congolaise.

Ainsi, à l'échelle des activités primaires, la stratégie de renforcement de la filière hydrocarbure vise l'accroissement des volumes de production, de raffinage et de stockage. L'augmentation de la production nationale passera notamment par l'ouverture de nouveaux sites d'exploitation. Les activités d'extraction et de recherche sont réparties sur deux espaces du territoire national : la région côtière avec une partie off-shore et une partie on-shore dans le département du Kouilou, et le bassin intérieur constitué uniquement d'activités on-shore dans le Nord du pays et plus particulièrement dans le département de la Sangha (Initiative pour la Transparence des Industries Extractives, 2013).

L'accroissement de la production nationale dépend là encore exclusivement de la volonté du secteur privé à investir dans ces domaines. Or, compte-tenu du cours actuel du baril de pétrole, le secteur pétrolier pourrait perdre de son attractivité.

Secteur forestier et industrialisation

Le secteur forestier, deuxième secteur productif après le pétrole, représente actuellement 3% du PIB et 9% du PIB hors pétrole. Malgré sa faible contribution au PIB le secteur forestier produit 11 000 emplois directs et 5000 emplois induits et représente ainsi le second employeur du pays après l'administration publique. Le domaine forestier occupe plus de 60% de la superficie du territoire. L'exploitation forestière est située dans deux grands ensembles de forêts naturelles. Le massif forestier du nord occupe une superficie de 16 millions d'hectares dont 7 millions de forêts inondées et le massif forestier du sud qui couvre 4 millions d'hectares. Le massif du nord est considéré comme relativement intact et très peu peuplé (1.5 habitant/km²). De par sa proximité avec les grands centres urbains du pays, le massif du sud connaît une pression démographique croissante pouvant représenter une menace non négligeable pour l'environnement (SAMYN & POUSSE, 2011).

Le PND dresse un bilan mitigé des performances du secteur. La crise économique de 2007 et les surcoûts engendrés par le délabrement des infrastructures routières ont provoqué un ralentissement de la production. Malgré la promulgation du nouveau code forestier faisant obligation de transformer au moins 85% de la production, le taux actuel de transformation reste relativement faible et la valeur ajoutée produite limitée. Ainsi la stratégie de renforcement de la filière bois repose essentiellement sur une industrialisation de la filière et un renforcement de l'aménagement durable des exploitations.

1.3.2 Financement de l'économie

L'économie congolaise est principalement financée via des ressources publiques issues du secteur pétrolier. L'Aide Publique au Développement (ADP), le secteur privé ainsi que le secteur bancaire ne jouent qu'un rôle mineur dans le financement de cette économie. Compte-tenu de la conjoncture économique défavorable et de la chute des ressources pétrolières, le gouvernement tend aujourd'hui à diversifier ses sources de financement via une ouverture aux investissements privés et un renforcement de ses partenariats économiques. (PNUD, Juin 2012)

Développement du secteur privé hors-pétrole et Investissements Directs Etrangers (IDE)

Depuis plusieurs années, le gouvernement cherche à attirer les investisseurs privés dans les secteurs hors-pétroles. Cette volonté s'est notamment traduite par l'adoption d'un Plan Global pour l'amélioration de l'Environnement des Affaires en 2011 ainsi que la création d'institutions dédiées (Haut conseil au dialogue Public-Privé, Agence de Promotion de l'Investissement, etc.). De nombreuses réformes doivent encore être conduites afin d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de ce Plan Global⁷. Le régime foncier a ainsi été identifié comme un obstacle majeur pour le développement du secteur privé : « *Le régime juridique régissant le foncier en République du Congo est particulièrement complexe [...] Au total, plus de 15 lois régissent le foncier dans le pays et leur mise en œuvre se révèle en pratique problématique. Il est en effet reporté qu'en 2009, 81% des litiges présentés devant les tribunaux étaient relatifs au foncier* » (CNUCED, 2014).

⁷ « À court terme, les autorités entendent simplifier les procédures administratives et les coûts relatifs à l'enregistrement des sociétés, aux permis de construire, à l'accès à l'électricité, au commerce transfrontalier, et à l'accès aux biens fonciers, et prendre des mesures pour protéger les investisseurs. » (FMI, 2014).

Malgré un environnement des affaires considéré comme difficile, les IDE à destination du Congo connaissent une forte progression. Cette tendance haussière est également marquée par une diversification de la provenance des secteurs de destination des IDE : agriculture, élevage, exploitation forestière, industrie agroalimentaire ou encore services. (CNUCED, 2014). Bien qu'indispensable au développement économique national, l'implication croissante du secteur privé dans des secteurs d'activité encore peu réglementés renforce les risques environnementaux et sociaux⁸ :

- Plusieurs contrats ont été signés entre le gouvernement congolais et des investisseurs privés dans le secteur agricole. Ces contrats ne font à aucun moment mention du principe de développement durable. (CNUCED, 2014)
- Bien que le décret 2009-415 du 20 novembre 2009 fait obligation de procéder à une étude ou notice d'impact pour toutes activités publiques ou privées susceptibles d'avoir des impacts significatifs directs ou indirects sur l'environnement, l'effectivité de cette mesure est aujourd'hui faible. De nombreux rapports, issus de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement (CNUCED) ou encore de missions consultatives RAMSAR (Pritchard, 2010) soulignent la faiblesse de ces procédures.

Renforcement des partenariats économiques avec les pays émergents

Depuis plusieurs années, le Congo multiplie les partenariats avec les pays émergents tels que la Chine, l'Inde ou encore le Brésil et l'Afrique du Sud. Aujourd'hui, la Chine est le principal partenaire économique du Congo. Moins regardant que les partenaires économiques européens sur les normes sociales et environnementales (HUGON, 2008), les investissements massifs de la Chine au Congo, récemment déclaré « pays pilote pour le développement industriel en Afrique Centrale » posent question quant à la capacité du gouvernement à s'assurer du caractère durable et inclusif des investissements issus de ces nouveaux partenaires économiques. Ainsi, dans le cadre des accords bilatéraux pour la protection et la promotion de l'investissement (15 accords signés, dont 6 entrés en vigueur), aucun ne contient de clauses relatives au développement durable ou encore à la protection de l'environnement (CNUCED, 2014).

L'Aide Publique au Développement au Congo-Brazzaville

L'APD ne représente que 3% du budget global de l'Etat. Les principaux partenaires du Congo sont la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Mondiale, l'Union Européenne (UE), l'Agence Française de Développement (AFD) ainsi que les Nations Unies.

De par le financement de politiques, programmes et projets, ces institutions internationales sont acteurs de la politique d'aménagement du territoire. L'analyse des principaux documents stratégiques et accords de partenariat entre ces principaux bailleurs de fonds et le gouvernement congolais permet d'identifier les secteurs d'intervention de ces institutions⁹. La société civile congolaise devra

⁸ « Les accords de coopération répertoriés montrent que les surfaces allouées aux investisseurs étrangers sont généralement très grandes et visent, pour nombre d'entre eux, la production de biocarburants destinés à l'exportation. [...] Ces caractéristiques soulèvent des questions fondamentales concernant l'impact de ces investissements en matière de sécurité alimentaire et de développement durable, deux priorités du Gouvernement congolais ». (CNUCED, 2014)

⁹ (Banque Africaine de Développement, 2012) (Banque Mondiale, 2012) (Union Européenne, 2012)

nécessairement tenir compte de ces positionnements en vue de développer des partenariats pour l'élaboration des textes d'application de la loi n°43-2014.

- Les réformes liées au renforcement du climat des affaires et au développement du secteur privé bénéficient d'un appui concerté des principaux partenaires institutionnels du pays (BM, UE, BAD) ;
- L'intégration régionale (bassins transfrontaliers de développement, infrastructures régionales) et le développement de pôles de compétitivité sont également au centre des stratégies d'intervention (BM, BAD) ;
- Les appuis sectoriels se concentrent principalement sur les secteurs de la gouvernance forestière (UE, AFD, DFID) et des infrastructures (BAD, BM). Seule la BM prévoit un appui sectoriel au secteur agricole ;
- Enfin, les OSC et les collectivités locales bénéficient d'un appui plus limité. L'UE, PNUD, la coopération française et britannique bénéficient d'outils de financement spécifiques pour le renforcement des capacités de ces acteurs locaux. En privilégiant des partenariats directs avec les services décentralisés, l'UE représente un partenaire privilégié pour le renforcement des processus de gouvernance locale.

Le Programme National de Développement 2012-2016 présente une vision à moyen et long terme des objectifs de développement économiques et sociaux, de leurs articulations sectorielles et de leurs déclinaisons en stratégies opérationnelles. Ces choix politiques déterminent l'orientation générale donnée aux dispositifs d'aménagement du territoire. Les politiques d'aménagement du territoire posent le cadre spatial ; les politiques sectorielles viennent affiner le contenu et les modalités de gestion de ces espaces. Compte-tenu de ces nouvelles orientations sectorielles et de l'implication croissante du secteur privé, quels seront les critères et mécanismes pour l'affectation des terres à ces secteurs prioritaires et nouveaux acteurs économiques ? Quel sera l'implication du secteur privé dans la nouvelle politique d'aménagement et de développement du territoire ?

2 La politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo-Brazzaville

Depuis une dizaine d'années, le Congo s'est engagé dans des processus de révision et de renforcement de ses politiques d'aménagement du territoire. Bien qu'encore peu opérationnels, le processus de décentralisation lancé en 2003 et le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) élaboré en 2005¹⁰, marquent la volonté du gouvernement d'inscrire l'action territoriale au centre de ses stratégies de développement. **En octobre 2014, la loi n°43-2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est publiée au journal officiel.** Cette loi de portée générale fixe les grandes orientations et axes stratégiques de la politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo. Elle est aujourd'hui portée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux.

Afin d'appuyer le gouvernement dans l'opérationnalisation de la loi n°43-2014, **la BM, le WRI et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux ont signé en juin 2015 un accord portant sur un projet d'appui à l'élaboration des textes d'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et notamment du Plan National d'Affectation des Terres (PNAT) et du SNAT.**

2.1 Outils théoriques pour l'analyse de la loi n°43-2014

2.1.1 Qu'est-ce qu'une politique d'aménagement et de développement du territoire ?

Les politiques d'aménagement du territoire ne sont pas universelles, elles sollicitent une diversité de modes opératoires et d'institutions. Développement local, intégration régionale, processus participatifs ou décision plus autoritaire, les combinaisons sont nombreuses et dépendent principalement du contexte politique, social et institutionnel dans lequel ces politiques s'inscrivent.

Les politiques d'aménagement du territoire répondent à des enjeux de développement économique et sociaux : « *L'aménagement du territoire est reconnu comme une politique nécessaire à l'atteinte des grands objectifs du Millénaire : lutte contre la pauvreté, accès aux services de base, accès aux services d'éducation et de santé. L'aménagement est aussi perçu comme une politique de renforcement des États et de cohésion nationale, notamment dans des pays en sortie de crise (Congo Kinshasa par exemple). Enfin, l'aménagement du territoire peut servir à rationaliser les choix et favoriser une coordination de l'action publique.* » (ALVERGNE C. , 2007) En ce sens, les politiques d'aménagement du territoire visent au développement de « conditions cadres » indispensables à la mise en œuvre effective des stratégies de développement ; développement des infrastructures, accès aux services de base et à l'énergie ou encore mise en cohérence des politiques sectorielles.

Ainsi, les politiques d'aménagement du territoire peuvent être définies comme « *la combinaison de nombreuses politiques, interventions, approches, qui toutes concourent à transformer l'espace, et faire de cette transformation un levier de développement économique et de cohésion sociale. Chaque pays construit ainsi un dispositif d'aménagement du territoire qui lui est propre.* » voire « *l'ensemble des politiques publiques déclinant spatialement, par territoires, zones ou sites, des objectifs globaux.* » (UMR PACTE-Territoires, 2006).

¹⁰ Un nouveau SNAT devra être élaboré dans le cadre fixé par la loi n°43-2014.

2.1.2 Quels sont les outils opérationnels pour l'aménagement du territoire ?

Bien que caractérisés par leur diversité, les dispositifs d'aménagement du territoire reposent tous sur trois logiques d'aménagement : logique sectorielle, logique zonale et enfin logique territoriale. (UMR PACTE-Territoires, 2006). L'importance relative de ces outils dans un dispositif d'aménagement détermine l'orientation globale donnée à chaque politique d'aménagement du territoire.

La logique sectorielle : sélection de sites et schémas d'aménagement thématiques

« La « logique sectorielle » correspond à la programmation d'équipements et de services sous forme de sélection de sites et de schémas thématiques de répartition. » (UMR PACTE-Territoires, 2006)

Les schémas d'aménagement thématiques, piliers des politiques d'aménagement du territoire répondent à la demande des populations pour l'accès aux services de base, aux équipements et aux infrastructures : santé, éducation, logement, énergie, etc. Ces approches sectorielles peuvent également être mobilisées pour la mise en œuvre de plans de développement touristique et de gestion environnementale. Les schémas sectoriels d'aménagement sont développés à des échelles nationale et régionale et relèvent d'une planification territoriale centralisée.

La sélection de sites spécifiques renvoie à la mise en concession de grands espaces d'aménagement : infrastructures portuaires, zones industrielles ou encore sites touristiques. Le système de concession, visant à déléguer la réalisation et le pilotage d'espaces d'aménagement à des opérateurs privés est largement développé dans des pays comme la Chine, l'Afrique du Sud ou encore le Chili. De nombreux sites stratégiques, aussi appelés Zones Economiques Spéciales (ZES), sont concédés à des opérateurs privés dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, les aires industrialo-portuaires ou encore des concessions minières.

La logique zonale : mise en valeur ciblée des territoires

« L'approche zonale renvoie à la distinction de certaines portions du territoire national en fonction d'aptitudes particulières à valoriser, ou au contraire en fonction de handicaps à compenser [...] La zone est un sous espace d'affectation, de spécialisation ou de dérogation au sein d'un territoire de référence. » (UMR PACTE-Territoires, 2006)

Dans la plupart des pays en voie de développement, les plans de zonage aussi appelés plans d'affectation des terres reposent sur une logique de rationalisation de l'utilisation des espaces et d'optimisation de leur contribution au développement économique national. Ces zones d'aménagement du territoire relèvent de la planification territoriale centralisée. L'Etat détermine et met en œuvre, en conformité avec les politiques économiques nationales, les modalités de mise en valeur des territoires.

Pour autant, loin de se limiter à une approche exclusivement économique, les outils de zonage remplissent de multiples objectifs : optimisation et exploitation durable des ressources, réduction des risques liés à l'usage concurrent et souvent incompatibles d'activités sur un même espace ou encore création et extension d'aires naturelles protégées. Ces processus complexes concentrent une diversité d'enjeux économiques et sociaux : vision prospective et évaluation des besoins en terres sur les secteurs économiques prioritaires ou encore projection démographique et intégration des phénomènes de migration.

La logique territoriale : place aux projets d'aménagement

« La « logique territoriale » vise à la mise en place ou au soutien de projets d'aménagement et de développement définis dans un périmètre circonscrit et approprié. Elle peut s'appliquer à des isolats qui constituent des projets pilotes ou des sites stratégiques, ou à un maillage exhaustif en territoires de développement ou de projet, on parlera alors de pavage. [...] Quelle que soit l'échelle, le territoire est donc un espace de projet qui jouit d'une certaine autonomie d'aménagement et de développement » (UMR PACTE-Territoires, 2006)

Ces dispositifs, développés à des échelles locale et régionale relèvent, contrairement aux logiques sectorielle et de zonage, d'une approche ascendante moins dépendante des politiques de développement nationales. La logique territoriale se retrouve sous diverses formes :

- La décentralisation relève de la logique territoriale. Chaque collectivité locale peut, à travers la mise en œuvre de plans ou de projets de développement locaux, participer à l'aménagement et au développement de son territoire ;
- Les projets de développement, mis en œuvre par des ONG et des OSC correspondent également à une logique territoriale. Ce mode d'intervention est caractéristique des marges rurales des pays en voie de développement, souvent exclues de nombreux dispositifs publics.

La coordination et la mise en cohérence de ces logiques d'aménagement représentent des enjeux majeurs des politiques d'aménagement du territoire. Les risques de superposition des actions (plans de développement et approches sectorielles, ZES et zones d'aménagements), de mise en concurrence des acteurs (acteurs privés, ministères sectoriels et collectivités locales) et les risques de dilution des responsabilités vis-à-vis des problématiques transversales telles que l'environnement sont démultipliés. La mise en place de mécanismes de coordination et de régulation devient alors essentielle.

2.2 Introduction générale à la loi n°43-2014

2.2.1 Présentation de la méthode d'analyse

La loi n°43-2014, est une loi de portée générale. En ce sens, il est important de comprendre quelles sont les positions et orientations voulues par le gouvernement pour l'aménagement du territoire au Congo. Afin d'identifier et de caractériser ces grandes orientations, quatre axes d'analyse ont été retenus.

Le premier axe concerne l'identification **des principes directeurs et des grandes orientations** de la loi n°43-2014. Quels sont les objectifs portés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ? A quels enjeux d'aménagement et développement répondent-ils ?

Le second point concerne **les stratégies** développées pour atteindre ces grandes orientations. Quelles sont les stratégies développées pour atteindre les objectifs fixés ?

Le troisième axe d'analyse concerne **les mesures concrètes de mise en œuvre** - outils d'aménagement, documents opérationnels, procédures légales - Quels sont les outils mobilisés pour la déclinaison opérationnelle de ces stratégies ?

Enfin le dernier point concerne les acteurs impliqués, **les modalités de gouvernance** et le rôle joué par chacun de ces acteurs pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du

territoire. Quels sont les acteurs impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique d'aménagement et de développement du territoire ?

2.2.2 Plan de la loi n°43-2014

La loi n°43-2014 du 10 Octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définit un cadre général pour l'aménagement du territoire au Congo-Brazzaville. Cette loi fixe les grandes orientations et stratégies de la politique d'aménagement du territoire. La loi n°43-2014 est structurée comme suit :

TITRE I : Dispositions générales – Cette première partie présente les grandes orientations et axes stratégiques de la politique d'aménagement du territoire ;

TITRE II : Des principes et axes fondamentaux de la politique d'aménagement et de développement du territoire – Cette seconde partie introduit les principes de coordination, de participation et de concertation sur lesquels repose la politique d'aménagement (chapitre 1) ainsi que les différents outils mobilisés dans le cadre de cette politique (chapitre 2) ;

TITRE III : Des orientations spécifiques d'aménagement et de développement du territoire – La troisième partie présente les mesures spécifiques qui seront mises en œuvre pour certaines parties du territoire ;

TITRE IV : Des documents de la politique d'aménagement du territoire – Cette quatrième partie renvoie aux documents, plans et schémas d'aménagement qui seront élaborés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire ;

TITRE V : Des outils financiers, institutionnels et juridiques de la politique d'aménagement – Enfin, cette dernière partie fait référence aux modalités de gouvernance et aux outils de financement existant.

2.3 Analyse détaillée de la loi n°43-2014

L'analyse détaillée de la loi n°43-2014 est également déclinée dans un tableau récapitulatif situé en Annexe 4 – Analyse détaillée de la Loi n 43-2014 de ce rapport.

2.3.1 TITRE I : Dispositions générales

Le TITRE I – Dispositions générales définit les grandes orientations, les stratégies ainsi que les principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire au Congo.

Les objectifs portés par la loi n°43-2014 sont la consolidation des fondements de la croissance, le renforcement de la compétitivité du système productif, la protection et l'amélioration du cadre de vie. Pour atteindre ces objectifs, la loi n°43-2014 définit deux axes stratégiques i) doter le pays d'une organisation spatiale équilibrée et de réseaux d'infrastructures et d'équipements structurants ii) transformer les départements en espaces concurrentiels intégrés aux marchés nationaux et internationaux. Deux principes directeurs sont énoncés : le respect des objectifs et des principes de base du développement durable ainsi que le principe de solidarité.

Le TITRE I définit également le rôle joué par les différentes parties prenantes pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire : participation pour les acteurs privés et les partenaires de développement, pilotage pour l'Etat et les collectivités territoriales.

2.3.2 TITRE II : Des principes et axes fondamentaux de la politique d'aménagement et de développement du territoire

Chapitre 1 : Des principes

Les principes de **coordination, de participation et de concertation** sont développés dès le chapitre 1 du TITRE II. Le principe de coordination, piloté par le ministère en charge de l'aménagement du territoire devrait permettre i) d'assurer la mise en cohérence des actions d'aménagement aux échelles nationale, départementale et locale ii) de garantir l'intégration des politiques sectorielles. En termes de participation, la représentativité des principaux acteurs – élus locaux, société civile et ONG - est prise en compte pour l'élaboration de la politique de mise en valeur des espaces. Enfin, le principe de concertation s'applique aux échelles nationale, ministérielle et départementale et vise à l'harmonisation des actions aux différentes échelles d'intervention.

Chapitre 2 : Des axes fondamentaux

Ce chapitre fait référence aux outils mobilisés pour la mise en œuvre opérationnelle de la politique d'aménagement du territoire. Les trois logiques d'aménagement, présentées dans la partie 2.1.2 constituent le socle de la politique d'aménagement et de développement du territoire. Ce chapitre est composé de cinq sections, renvoyant chacune à un outil d'aménagement.

Section 1 : De l'unification du territoire

La section 1 fait référence aux politiques sectorielles pour le développement des infrastructures de transport, de télécommunication, de communication audiovisuelle et d'électricité. Deux objectifs sont assignés à cet outil i) l'unification et le désenclavement de toutes les parties du territoire ii) l'intégration sous-régionale et régionale du Congo via sa vocation du pays de transit. Cet outil renvoie à une logique sectorielle d'aménagement.

Section 2 : Du zonage du territoire

Sous-section 1 : Les zones d'aménagement du territoire – Les zones d'aménagement du territoire représentent l'entité minimale d'affectation des terres. Ces zones d'aménagement sont organisées autour des secteurs économiques prioritaires. Elles seront indiquées dans le SNAT et feront l'objet d'une stratégie de développement économique ainsi que de plans d'aménagement. Cet outil d'aménagement renvoie à une logique de zonage par identification des spécificités des milieux et des vocations économiques.

Plusieurs ateliers de renforcement de capacités ont récemment été conduits avec les ministères sectoriels en vue de préparer l'élaboration du PNAT et des zones d'aménagement. Dans le cadre de ces

ateliers, les experts de la BM et du WRI ont insisté sur la nécessité de renforcer la planification multisectorielle, d'identifier et de prioriser les besoins fonciers des différents secteurs.¹¹

Sous-section 2 : Les bassins transfrontaliers de développement – L'objectif des bassins transfrontaliers de développement est de créer des synergies entre régions frontalières. D'après la loi n°43-2014, « *l'Etat créé dans ces zones, les conditions optimales d'exploitation des ressources naturelles* ». Le nombre de bassins transfrontaliers sera indiqué dans le SNAT et des commissions mixtes seront créés afin de statuer sur la mise en valeur de ces territoires. D'après le PND, les bassins transfrontaliers de développement devraient reposer sur une logique de portefeuille de projets. Cet outil renvoie à une logique territoriale de l'aménagement.

Sous-section 3 : Des Zones Economiques Spéciales – Les ZES sont des espaces géographiques délimités en fonction de l'homogénéité de leur écosystème. Ces espaces bénéficient de dispositions fiscales spécifiques. Les ZES peuvent être assimilées à des zones franches d'exportation visant à favoriser la création d'espaces de production et de services ouverts à la mondialisation et aux investissements privés. Les ZES renvoient à une logique sectorielle de l'aménagement.

Une stratégie de développement à moyen et long terme, des schémas directeurs et des plans d'aménagement seront élaborés pour chaque ZES sur la base de critères économiques et sociaux. Concernant la gestion foncière de ces espaces, il est précisé que l'Etat mettra en place des mécanismes institutionnels afin de résoudre les problèmes fonciers « *dans le but de susciter une convergence de vues sur les sujets déterminants qui conditionnent la réussite des zones économiques spéciales* » (Article 21). Les ZES sont les seuls outils d'aménagement ne faisant pas obligation de mention dans le SNAT.

La création de ZES marque un tournant majeur dans les politiques d'aménagement du territoire congolais. Non mentionné dans la loi n°43-2014, elles seront pilotées par le Ministère en charge des Zones Economiques Spéciales. Cinq décrets d'application ont été publiés en 2015 fixant les attributions et l'organisation de ce Ministère, l'arrêté n°35024/MPZES-CAB du 01 décembre 2015 détermine les attributions et l'organisation des directions départementales de l'administration des zones économiques spéciales. Une Agence de Développement des ZES devrait être créée, la loi y référant a fait l'objet d'une première analyse en conseil des Ministres. Les études portant sur l'opérationnalisation des quatre ZES sont achevées et une étude de faisabilité a été validée.¹²

Sous-section 4 : Les zones industrielles - L'Etat prévoit la mise en œuvre de politiques spécifiques pour la création de zones industrielles en périphérie des grandes agglomérations. Cet outil renvoie à une logique sectorielle d'aménagement.

Section 3 : Armature urbaine et villageoise

Les sections 3 concerne les politiques de rééquilibrage urbain dont l'objectif est de réduire les disparités entre le nord du pays et les pôles économiques de Pointe-Noire et Brazzaville. Un programme de municipalisation accélérée a été lancé en 2004. L'objectif était de moderniser tous les départements du territoire via la construction d'infrastructures et d'ainsi favoriser l'attractivité et la compétitivité des différents départements. Cet outil renvoie à une logique sectorielle d'aménagement. Ce programme

¹¹<http://adiac-congo.com/content/amenagement-du-territoire-vers-lelaboration-dun-plan-national-daffectation-des-terres-52925>

¹² (Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale, 2015)

s'insère dans les programmes nationaux d'infrastructures et d'intégration régionale et est piloté par le Ministère en charge de l'aménagement du territoire. Les localités concernées par ce programme sont indiquées dans le SNAT.

Section 4 : Des services publics prioritaires

Tout comme la section 1, cette section fait référence aux politiques sectorielles relatives aux services publics prioritaires : éducation, santé ou encore justice.

Section 5 : Du développement local

Cette section renvoie aux politiques de décentralisation mises en œuvre par le gouvernement depuis 2003. Les conseils communaux et départementaux sont la clé de voute de ce dispositif. Ces derniers doivent produire des schémas départementaux et municipaux de développement ainsi que des plans de mise en œuvre visant à définir les opérations d'aménagement qui seront conduites au niveau local. D'après le loi n°43-2014, ces schémas d'aménagement devront être conçus de manière à favoriser l'implantation d'entreprises, la compétitivité des territoires et ce dans le cadre des orientations données par le SNAT. En 2015, six schémas départementaux d'aménagement ont été élaborés et validés.¹³

Les compétences transférées aux collectivités locales sont définies dans la loi n°3-2003 fixant les orientations fondamentales pour l'organisation territoriale. Les compétences attribuées aux départements et communes en matière de ressources minière, pétrolière ou encore forestière et agricole sont drastiquement limitées¹⁴. Concernant l'aménagement du territoire les attributions des communes se limitent à l'administration des faits urbains (pollution, gestion des ordures ménagères), de l'accès aux services de base (eau, électricité) et de la protection de certains espaces et écosystèmes (parcs départementaux, eaux continentales, etc.). Les départements semblent jouer un rôle plus important dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement. Les attributions restent cependant très générales et ne permettent pas de rendre compte du pouvoir effectif des départements pour l'aménagement du territoire.

2.3.3 TITRE III : Des orientations spécifiques d'aménagement et de développement du territoire

Chapitre 1 : Des parties du territoire

L'Etat fixe, pour certaines parties du territoire, des orientations spécifiques dont l'objectif est d'assurer « *l'équilibre entre développement, équipement, protection et mise en valeur du territoire* ». Ces orientations spécifiques concernent les forêts, le littoral, le couloir fluvial, les rivières, les lacs, les zones inondées, les zones de mines solides et liquides, les zones montagneuses, les aires protégées et les zones économiques spéciales. Des schémas directeurs seront élaborés pour chacun de ces espaces.

¹³ (Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale, 2015)

¹⁴ Concernant la gestion des ressources naturelles, la loi n° 10-2003 du 06 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales établit que « *les matières premières stratégiques ne peuvent faire l'objet d'un transfert aux collectivités territoriales* » (Article 13), les matières stratégiques étant définies comme « *les matériaux d'origine naturelle susceptible de transformation et d'utilisation économique essentielle à la vie de la nation.* » (Article 14).

Chapitre 2 : De l'exploitation des ressources naturelles

A travers ce chapitre, le gouvernement réaffirme l'importance du principe de développement durable et précise que toute opération d'aménagement devra tenir compte de la préservation de l'environnement. Des plans particuliers d'aménagement doivent être élaborés, en concertation avec les acteurs concernés afin de définir les modalités d'exploitation des ressources naturelles.

Chapitre 3 : De l'affectation des terres

Ce chapitre renvoie aux critères d'affectation des terres. Il est précisé que l'affectation des terres se fera de manière à garantir le développement concomitant des différents secteurs d'activités et dans le respect des formes de propriété foncière.

Chapitre 4 : Des réserves foncières

Ce dernier chapitre fait référence aux réserves foncières établies par l'Etat pour favoriser l'implantation d'ouvrages publics et privés.

2.3.4 TITRE IV : Des documents de la politique d'aménagement du territoire

Chapitre 1 : Du Schéma National d'Aménagement du Territoire

Le SNAT est le document de référence de la politique d'aménagement et de développement du territoire et ce pour l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et l'ensemble des partenaires de développement. D'après la loi n°43-2014, les prescriptions inscrites dans le SNAT devraient permettre i) l'organisation d'espaces urbains et ruraux plus attractifs ii) le relèvement du niveau de l'emploi iii) l'exploitation durable des ressources du sol et du sous-sol iv) la stimulation de l'investissement privé. Elaboré de manière participative, il donne lieu à des plans nationaux de mise en valeur du territoire.

Chapitre 2 et 3 - Du code d'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Ces deux documents regroupent l'ensemble des dispositions législatives relatives à l'occupation et à l'affectation des sols. Ils visent notamment à harmoniser les prescriptions contenues dans les lois et règlements en matière de politique spatiale et définir les orientations en matière d'affectation des terres. Ce sont les documents de référence en termes de gestion foncière.

Chapitre 4 – Des schémas et plans départementaux d'aménagement du territoire

Les schémas et plans départementaux d'aménagement du territoire constituent les documents opérationnels des collectivités locales pour l'aménagement du territoire. Ces documents sont élaborés sur la base des orientations définies dans le SNAT et les documents de politiques économiques. Ils traitent plus spécifiquement des sujets suivants : localisation des infrastructures, des équipements et des services d'intérêt départementaux.

Chapitre 5 - Des schémas sectoriels

Les schémas sectoriels sont les documents opérationnels pour la mise en œuvre des outils d'aménagement sectoriel. Quatorze schémas sectoriels d'aménagement devront être établis dans les secteurs suivants : enseignement primaire et secondaire, enseignement technique et professionnel, enseignement supérieur, recherche scientifique, sport, culture, transports, développement sanitaire, poste, énergie, eau, tourisme et environnement.

2.3.5 TITRE V : Des outils financiers, institutionnels et juridiques de la politique d'aménagement

Chapitre 1 – Des outils financiers

La loi n°43-2014 prévoit quatre outils de financement i) les crédits de financement des projets inscrits au budget d'investissement de l'Etat dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les Ministères sectoriels et corps de l'Etat ii) les contrats de plan Etat-département permettant le financement des collectivités locales iii) les sociétés de développement départemental, institutions financières dont l'objectif est de financer des projets productifs développés par des investisseurs privés ou bien des collectivités locales et enfin iv) une ligne budgétaire spécifique « études et appui aux opérations spécifiques d'aménagement du territoire » permettant de financer des études d'urgence ou non-inscrite au budget de l'Etat.

Chapitre 2 – Des outils institutionnels

Trois organes de concertation sont présentés dans le cadre de la loi n°43-2014. Le Conseil d'Aménagement et de Développement du Territoire fixe les grandes orientations pour les politiques d'aménagement du territoire. Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire coordonne l'élaboration des politiques sectorielles et leur articulation avec les dispositifs locaux d'aménagement et réalise les arbitrages nécessaires. Enfin les Commissions départementales et municipales pour l'Aménagement et le Développement du Territoire veillent à la cohérence des projets d'équipements et des actions territoriales des collectivités locales et au respect des orientations contenues dans le SNAT. La composition, l'organisation, et le fonctionnement de ces organes de concertation sont fixés par voie réglementaire.

3 Analyse critique de la politique d'aménagement et de développement du territoire

Au Congo, les politiques d'aménagement du territoire doivent répondre à deux enjeux de développement majeurs que sont la réduction des déséquilibres territoriaux et le développement économique du pays à travers l'opérationnalisation de la stratégie de diversification.

La mise en corrélation des informations contenues dans la loi n°43-2014 avec les éléments de contexte économique et institutionnel donne des indications quant aux choix politiques et solutions proposées pour répondre à ces enjeux. Cette analyse critique permet ainsi d'obtenir une vision plus complète du dispositif d'aménagement ainsi que des risques et des opportunités relatifs à la nouvelle politique d'aménagement et de développement du territoire Congo.

3.1 Les grandes orientations et principes directeurs

D'après le Titre I : Dispositions générales, les notions de croissance, de compétitivité et d'amélioration du cadre de vie sont au cœur de la politique d'aménagement et de développement territoire. **Les composantes environnementale et sociale n'apparaissent que succinctement et ce à travers une référence aux principes de solidarité et de développement durable.**

Le principe de développement durable, présenté dans le Titre I, Article premier, renvoie à la recherche d'un équilibre entre dimensions économique, sociale et environnementale. L'intégration des enjeux environnementaux dans le dispositif d'aménagement du territoire dépendra essentiellement de l'importance relative donnée à chacune de ces dimensions. Or, la loi n°43-2014 reste très discrète quant au contenu et à l'opérationnalisation des mesures pour la protection de l'environnement. Il en est de même pour le principe de solidarité.

Notons cependant que les articles 36 et 37 viennent compléter les dispositions pour la protection de l'environnement : « **les opérations d'aménagement du territoire et l'exploitation des ressources naturelles tiennent compte de la préservation indispensable de l'environnement** ». La protection de l'environnement est ainsi présentée comme une variable pour l'aménagement du territoire et non comme une des grandes orientations de la politique d'aménagement et de développement du territoire. D'autre part, compte tenu de la couverture forestière nationale et de l'engagement du Congo dans le processus REDD+, l'absence de renvoi au principe de lutte contre le changement climatique est à souligner. Le renforcement de la compétitivité des territoires, fondement de la nouvelle politique d'aménagement, ne pourrait justifier une moindre intégration des enjeux environnementaux et sociaux.

3.2 Les outils opérationnels

Les outils opérationnels pour l'aménagement du territoire s'articulent autour des deux axes stratégiques de la politique d'aménagement i) doter le pays d'une organisation spatiale équilibrée et de réseaux d'infrastructures et d'équipements structurants ii) transformer les départements en espaces concurrentiels intégrés aux marchés nationaux et internationaux.

3.2.1 Rééquilibrage urbain et unification du territoire

Le rééquilibrage territorial repose sur le développement d'infrastructures routières et énergétiques (section 1 : de l'unification du territoire), une restructuration du réseau urbain via la promotion de villes

secondaires (section 3 : de l'armature urbaine et villageoise), le développement des services prioritaires (section 4 : des services publics prioritaires) ainsi que la mise en œuvre d'actions d'aménagement à l'échelle locale (section 5 : du développement local). Prérequis indispensables à la mise en œuvre des politiques économiques, ces outils d'aménagement présentent néanmoins des risques non négligeables pour les espaces forestiers ainsi que les droits des Communautés Locales et Populations Autochtones (CLPA).

L'affectation de terres pour la création d'infrastructures routières et d'aménagements urbains, et ce en dehors de tout cadre concerté d'affectation (PNAT) est une cause directe de déforestation. Entre 2000 et 2010, le développement d'installations linéaires (route principalement) et non linéaires (expansion urbaine et équipements) représentaient, à l'échelle nationale, la seconde cause de déforestation après l'agriculture.¹⁵

Ces dispositifs participent également à l'émergence de nouveaux espaces de concentration (population et activités économiques). Compte tenu de l'absence de planification urbaine, ces dispositifs pourraient déplacer voire renforcer la pression foncière sur de nouveaux territoires présentant ainsi une menace indirecte pour les espaces forestiers et les droits des CLPA : augmentation de la pression foncière et déforestation (agriculture itinérante et bois de chauffe), surexploitation des ressources naturelles ou encore risques de pollution. Déjà en cours dans le corridor Sud-Sud/Ouest, ces phénomènes pourraient s'étendre à de nouveaux espaces. Le massif forestier du nord, de par sa proximité avec les villes secondaires de Ouesso, Oyo et Ollombo - cibles d'investissements productifs et de projets d'infrastructures - est fortement exposé à ce type de risque.

3.2.2 Aménagement du territoire et opérationnalisation de la politique de diversification

La diversification de l'économie repose sur quatre outils d'aménagement du territoire, des zones d'aménagement du territoire (sous-section 1) pour la définition de grandes orientations sectorielles, des bassins transfrontaliers de développement (sous-section 2) pour l'intégration sous-régionale des territoires, des Zones Economiques Spéciales (sous-section 3) et Zones Industrielles (sous-section 4) pour l'accueil d'infrastructures et d'investissements privés nationaux et internationaux et enfin des outils de développement local (section 5) pour la mise en œuvre aux échelles départementale et municipale d'actions d'aménagement. Les risques liés à ces outils d'aménagement du territoire sont de deux ordres.

Le premier concerne les changements d'usage des terres et plus spécifiquement l'affectation d'espaces forestiers pour le développement des secteurs économiques prioritaires et la création d'équipements industriels. Le second, concerne le type d'activité et le modèle économique rattachés à ces outils d'aménagement : choix techniques pour l'exploitation des ressources naturelles, système intensif en main d'œuvre ou en capital, mécanisme de financement et de redistribution des bénéfices ou encore modèle de gouvernance.

Ces outils d'aménagement, lorsqu'ils sont développés dans un cadre légal et réglementaire intégrant critères sociaux et environnementaux, représentent cependant des leviers de développement importants. Les risques inhérents à ces nouveaux outils devront ainsi être considérés au regard de ces différents critères, affectation des terres et modèle d'exploitation des ressources.

¹⁵ (BRLi, 2014)

Les zones d'aménagement du territoire

Les zones d'aménagement du territoire relèvent de la planification territoriale centralisée. De fait la définition, l'opérationnalisation et le suivi de cet outil d'aménagement nécessitent une implication forte du gouvernement et des administrations déconcentrés de l'Etat.

Or, les capacités d'intervention limitées du gouvernement en dehors du corridor Sud-Sud/Ouest, les affectations récentes de terres vers l'agro-industrie en dehors de tout cadre concerté d'affectation et enfin l'absence de renvoi à cet outil d'aménagement dans la politique de diversification économique posent question quant à l'opérationnalisation de ce dispositif d'aménagement.

Bien que le degré d'opérationnalisation de cette mesure semble à ce jour relativement faible, le processus de définition et de délimitation de ces zones d'aménagement sera conduit dans le cadre de l'élaboration du nouveau PNAT.

| Risques | Opportunités |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Scénario d'affectation des terres défavorable au secteur forestier- Scénario d'affectation des terres défavorable aux CLPA- Absence de mise en œuvre concrète- Absence de mesures de contrôle | <ul style="list-style-type: none">- Scénario d'affectation des terres favorable au secteur forestier et au CLPA- Intégration des aires protégées comme zones d'aménagement (non mentionné dans le loi n°43-2014, cf. recommandations) |

Les bassins transfrontaliers de développement

Cet outil ne fait jusqu'à maintenant pas l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement. Peu développé dans le cadre de la loi n°43-2014, seul le PND y fait référence. Aucune mesure légale ou réglementaire n'a à ce jour été prise en vue de définir les orientations stratégiques et modalités de gouvernance de ces espaces.

Les objectifs assignés aux bassins transfrontaliers de développement se concentrent exclusivement sur la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles. Or, les bassins transfrontaliers de développement représentent un outil privilégié d'intégration régionale : mise en cohérence des infrastructures, accès partagé aux services publics, promotion de la mobilité ou encore gestion intégrée des ressources naturelles.

| Risques | Opportunités |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Limitation des objectifs à des enjeux d'intégration économique et de développement d'infrastructures | <ul style="list-style-type: none">- Mise en commun des services publics- Gestion intégrée des problèmes environnementaux transfrontaliers : braconnage, exploitation illégale des forêts, gestion de la ressource en eau |

Les bassins transfrontaliers de développement étant mis en œuvre à travers des portefeuilles de projets et n'ayant a priori pas d'impact direct sur l'affectation des terres, les débats devront avant tout porter sur les objectifs attribués à cet outil d'aménagement.

Les Zones Economiques Spéciales

Seul outil d'aménagement ne faisant pas obligation de mention dans le SNAT, les Zones Economiques Spéciales sont actuellement développées en dehors de tout cadre d'intervention territorial. L'affectation des terres au profit des ZES étant d'ores et déjà réalisées, les débats porteront exclusivement sur le type d'activité et les modèles économiques rattachés à ces outils d'aménagement ; Les ZES sont principalement financées par des IDE et les projets sélectionnés sur la base de critères économiques et sociaux.

| Risques | Opportunités |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Mesures d'expropriation des CLPA (selon les zones d'affectation)- Non prise en compte des droits d'usage des populations dans les contrats signés entre investisseurs privés et Etat¹⁶- Mise en œuvre de modèles non durable et non inclusif : impact négatif sur l'environnement et le développement économique¹⁷- Conversion de zones forestières ou présentant un intérêt pour des projets de reforestation | <ul style="list-style-type: none">- Création d'emplois- Mise en œuvre de modèles d'exploitation durable des ressources- Développement économique et amélioration de la sécurité alimentaire |

Le développement local

Bien que le gouvernement ait affirmé sa volonté de transférer certaines de ses compétences aux collectivités locales, l'effectivité du processus de décentralisation reste extrêmement faible. Pour autant, l'implication du gouvernement dans la mise en œuvre du processus de décentralisation, les instruments financiers développés dans le cadre de ces processus et le soutien direct d'institutions internationales telles que l'UE et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) aux collectivités locales font de cet outil un instrument fort des politiques de développement territorial et un levier d'action potentiel pour les OSC.

| Risques | Opportunités |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Non prise en compte des collectivités locales dans la planification sectorielle- Non effectivité du principe de décentralisation | <ul style="list-style-type: none">- Renforcement de la coordination entre échelles locale, départementale et nationale et diminution des risques liés à la superposition des usages- Implication des acteurs locaux dans la gestion durable des territoires via les projets de développement locaux |

Du fait des capacités limitées de l'Etat à intervenir sur l'ensemble du territoire, les collectivités locales ont un rôle primordial à jouer pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

¹⁶ Au Cambodge par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre d'une « concession de terres économiques » (Economic Land Concession), des agriculteurs ont perdu du jour au lendemain l'accès à la forêt environnante lorsque l'investisseur a clôturé le terrain qui lui avait été attribué, (FAO, 2013).

¹⁷ « D'après le compte-rendu le plus exhaustif sur les ZES en Afrique, ces programmes de ZFI ont largement échoué, à en juger par leurs petits impacts statiques (emploi, investissement, chiffres d'exportations) et dynamiques (changements économiques structurels). (Banque Africaine de Développement, 2014) « L'un des risques principaux des IED en agriculture est leur impact potentiel sur l'environnement. [...] ces effets peuvent prendre la forme de menaces à la biodiversité, de problèmes de déforestation et de dégradation des terres ». (CNUCED, 2014)

3.2.3 Outils d'aménagement pour la préservation de l'environnement

Bien que les aires protégées représentent près de 11%¹⁸ du territoire, ces dernières ne font – à l'exception d'une référence dans l'article 34 relatif aux orientations spécifiques – l'objet d'aucune directive. Actuellement rattachées au Ministère du Tourisme et de l'Environnement ainsi qu'au Ministère de l'Economie Forestière et du Développement durable, le portage institutionnel des aires protégées n'est toujours pas clarifié.¹⁹

3.3 Les documents opérationnels

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire fixe les orientations fondamentales pour l'aménagement et le développement du territoire et ce dans le cadre défini par la loi n°43-2014.

En termes d'orientation générale, les prescriptions assignées au futur SNAT se limitent aux objectifs de développement économique : relèvement du niveau de l'emploi, exploitation durable des ressources et stimulation de l'investissement privé. La protection de l'environnement ou encore le développement social ne sont pas mentionnés. Seul un renvoi à la notion « *d'exploitation durable des ressources du sol et du sous-sol* » apparaît. Ces orientations sont en rupture avec les objectifs développés dans le SNAT de 2005.²⁰ Aussi, les enjeux environnementaux ne devraient être réduits i) à une approche exclusivement centrée sur les ressources – les risques comprenant également les menaces sur la biodiversité et les écosystèmes ii) aux seules activités d'exploitation des ressources naturelles.

Concernant l'élaboration du SNAT, la loi n°43-2014 précise que ce dernier sera élaboré via un processus participatif. La loi ne précise pas qu'elles seront les acteurs impliqués et les mécanismes institutionnels pour la mise en œuvre de ce processus participatif.

Les schémas départementaux et municipaux d'aménagement et de développement du territoire

Compte-tenu de l'effectivité limitée du processus de décentralisation (3.3 Système de gouvernance et outils institutionnels), il est important de s'interroger sur les capacités technique et financière de ces collectivités locales ainsi que sur leur autonomie vis-à-vis de l'Etat central.

Ainsi, alors que le SNAT représente le cadre de référence pour l'élaboration des documents opérationnels et textes d'application, six schémas départementaux d'aménagement auraient d'ores et déjà été élaborés et validés, s'affranchissant de fait des orientations de la loi n°43-2014.

Les schémas directeurs – Documents opérationnels pour les orientations spécifiques

Bien que n'étant pas mentionnés dans la partie relative aux documents de la politique d'aménagement du territoire, le Titre III : Orientation spécifiques précise que des schémas directeurs seront élaborés pour les parties du territoire concernées par les orientations spécifiques. Le contenu, les modalités de

¹⁸ (WRI)

¹⁹ (Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale, 2015)

²⁰ Extrait du SNAT de 2005 : « *les actions découlant de ce cadre de référence [SNAT] ont pour objectifs : [...] la préservation du milieu naturel, tout en permettant les transformations nécessaires à une évolution constante, la vitalité de la diversité culturelle, l'exploitation à bon escient des avantages du Congo : richesse écologique et touristique, abondance de l'espace et des potentialités économiques* »

pilotage ainsi que l'articulation de ces documents avec le SNAT et les schémas sectoriels d'aménagement ne sont pas précisés.

Les schémas sectoriels d'aménagement

Le SNAT sera complété par des schémas sectoriels dont les modalités de pilotage, d'élaboration et d'articulation avec les politiques sectorielles ne sont pas précisées. On notera qu'aucun schéma sectoriel spécifique à la gestion des ressources naturelles et à l'environnement n'est prévu.

L'environnement, auparavant rattaché au Ministère l'Economie Forestière est aujourd'hui rattaché au Ministère du tourisme. Le secteur du tourisme étant très peu développé au Congo, ce Ministère bénéficie d'un pouvoir de négociation interministériel et de moyens humains et financiers plus limités que le Ministère de l'Economie Forestière. La fusion de ces deux secteurs et la mise en œuvre d'un unique schéma sectoriel regroupant le secteur du tourisme et de l'environnement, dénote d'un recul dans la prise en considération des problématiques environnementales.

Le schéma du tourisme et de l'environnement, tel que défini dans la loi n°43-2014 se limite i) à la mise en œuvre de prescriptions relatives aux activités touristiques de nature ii) au rappel de la mention d'obligation de procéder à des études d'impacts sur l'environnement. Le contenu de ce schéma sectoriel apparaît très limité ; Les objectifs de protection de la biodiversité, de gestion durable des écosystèmes ou encore de valorisation des services écosystémiques ne sont pas mentionnés.

Plan National d'Affectation des Terres

Bien que n'étant pas identifié comme document de la politique d'aménagement du territoire, le PNAT apparaît de manière transversale dans les articles relatifs aux zones d'aménagement (art.13) et à l'affectation des terres (art.38).

Les critères d'affectation des terres présentés dans la loi n°43-2014 sont également en rupture avec les critères présentés dans le SNAT de 2005 ; alors que la « *préservation de l'environnement* » et « *la préservation de la ressource forestière* » étaient présentées comme des critères majeurs pour l'affectation des terres, la loi n°43-2014 ne fait à aucun moment mention de critères environnementaux et renvoie essentiellement aux objectifs de « *développement concomitant des secteurs d'activité* ».

D'autre part, les objectifs assignés à cet outil d'aménagement, la portée – indicative ou prescriptive – ainsi les échelles de mise en œuvre – nationale, départementale, locale – ne sont pas précisés.

3.4 Les outils institutionnels

Rôle de l'Etat : un système de gouvernance encore très centralisé

Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, le renouveau des politiques d'aménagement s'accompagne d'une modification du portage institutionnel. Les politiques d'aménagement du territoire tendent progressivement à être portées par des ministères transversaux tels que les Ministères en charge de la décentralisation et de la gouvernance locale (cas du Bénin, du Sénégal ou encore du Burkina Faso) voire dans certain cas par le Ministère de l'Environnement.

Au Congo, l'aménagement du territoire est aujourd'hui rattaché au Ministère des grands travaux. Ce choix de gouvernance laisse entrevoir les priorités données à cette politique d'aménagement. Ministère puissant et relativement proche du pouvoir central, ce dispositif pose question quant à la capacité des différents organes de concertation à dépasser les clivages sectoriels et à faciliter l'intégration de l'ensemble des Ministères dont ceux de l'environnement et de la décentralisation dans la prise de décision et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

« L'Etat » est en effet au cœur du dispositif de gouvernance : « La politique d'aménagement et de développement du territoire est mise en œuvre par l'Etat » (Article 4), « L'Etat met en œuvre une politique d'affectation des terres » (Article 38) ou encore « L'Etat élabore, pour chaque partie du territoire [...], un schéma directeur et des orientations spécifiques » (Article 35). Cette référence répétée à « l'Etat » suggère un système encore très centralisé et ne permet pas d'identifier les attributions du Ministère en charge de l'aménagement du territoire et des différents Ministères sectoriels. La composition du conseil national d'aménagement et de développement du territoire, en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'aménagement, n'est pas précisé.

L'absence de coordination interministérielle représente un obstacle majeur pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire. Le rôle et les attributions des différents organes de concertation sont ainsi primordiaux. Bien que l'Article 5 précise que le principe de coordination sera piloté par le Ministère en charge de l'Aménagement, la composition et les modalités de fonctionnement de ces commissions ne sont pas précisées dans la loi n°43-2014.

Rôle des collectivités locales : une implication limitée

L'analyse relative à l'implication des collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire est présentée dans la partie 3.2.2 Aménagement du territoire et opérationnalisation de la politique de diversification.

Rôle de la société civile : des principes de participation et de concertation incomplets

Le principe de participation renvoie à la prise en compte des principaux acteurs pour la définition de la politique d'aménagement. La participation des OSC, ONG et élus locaux dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire n'est à aucun moment précisé. Or, compte-tenu des spécificités du territoire congolais, ces acteurs jouent un rôle central pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire : sensibilisation, information, participation à des actions d'aménagement aux échelles locales.

Le principe de concertation est peu explicite et se limite à un objectif d'harmonisation des opérations entre le niveau central et départemental. Le principe de concertation, tel que présenté dans la loi n°43-2014 s'apparente à un principe de participation.

Enfin, il est important de noter, qu'aucun article (principe directeur, mécanismes institutionnels) ne fait référence au droit à l'information et droit à la justice.

Les citoyens et les Communautés Locales et Populations Autochtones absents de la loi n°43-2014

Ces publics sont totalement absents de la loi n°43-2014. Les principes de recours en justice, droit d'accès à l'information, droit d'émettre des avis et des propositions devraient être mentionnés.

3.5 Schéma récapitulatif du dispositif pour l'aménagement du territoire

Le schéma ci-dessous présente un récapitulatif du dispositif d'aménagement et de développement du territoire : territoire d'intervention, échelle de mise en œuvre, outils d'aménagement et acteurs.

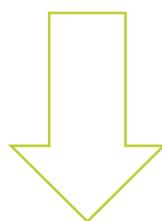
Les territoires d'intervention (I, II, III, IV), représentés sur les axes verticaux, sont classés en quatre types. Les territoires de l'administration et de l'Etat (I) correspondent à l'organisation administrative du territoire et renvoient à un processus d'aménagement « *top-down* ». Les zones d'intervention (III) correspondent à des espaces déconnectés de toutes limites administratives et cibles d'actions d'aménagement pilotées par l'Etat et les acteurs supranationaux (NEPAD, Institutions régionales ou bailleurs de fonds). Ces territoires peuvent prendre la forme de zones d'allocation (Zone d'aménagement du territoire), peuvent bénéficier d'une réglementation spécifique (aires protégées) ou bien prendre la forme d'un périmètre d'intervention disposant de moyens financier et juridique spécifiques (ZES).

Les territoires de libre administration (II) font référence aux territoires des collectivités locales, ces processus d'aménagement renvoient à une logique « *bottom-up* ». Les territoires émergents (IV) renvoient aux projets territorialisés mis en œuvre par des opérateurs locaux (ONG, OSC, institutions internationales) et généralement absents du dispositif d'aménagement. Ces territoires d'intervention peuvent prendre la forme de projets de développement, bénéficier d'un contrat entre acteurs locaux et institutionnels, voire quand le projet s'inscrit sur la durée bénéficier d'une institutionnalisation.

Les axes horizontaux représentent les différentes **échelles d'intervention** : échelle locale, intermédiaire, départementale et enfin nationale.

Les principaux **outils d'aménagement** (référencés de « a » à « f ») sont distingués en fonction de leur caractère institutionnel ou non-institutionnel et de leur poids respectif dans le dispositif d'aménagement (faible, moyen, fort). Cette évaluation repose sur l'élaboration ou non de textes d'applications ainsi que sur le degré d'application de ces textes. Les acteurs (référencé de A à E) sont représentés selon les mêmes critères.

Ce schéma permet également d'identifier l'orientation globale du dispositif d'aménagement. Le premier schéma ci-dessous (zone jaune) représente un dispositif classique d'aménagement basé sur les ministères centraux et des outils de zonage du territoire. Les schémas suivants présentent les différentes modalités de redistribution des pouvoirs pour l'aménagement du territoire. Ces outils d'analyse des politiques d'aménagement dans les pays des Suds sont développés par l'Unité Mixte de Recherche (UMR) – Politiques Publiques, Action Politique et Territoire (PACTE) du CNRS.



• tendance à la *Décentralisation*



• tendance à la *Concession*



• tendance à la *Participation*



I – TERRITOIRE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ETAT

- A – Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux
- B – Ministères sectoriels
- C – Ministère des ZES
- D – Ministère du Tourisme et de l'Environnement
- E – Ministère de la décentralisation

II – TERRITOIRE DE LIBRE ADMINISTRATION

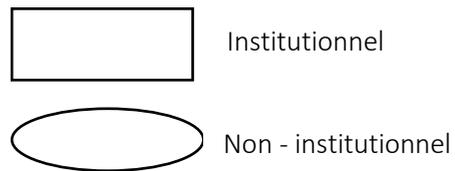
III – ZONE D'INTERVENTION

- a – Bassins transfrontaliers
- b – Zones Economiques Spéciales et ZI
- c – Zones d'aménagement
- d – Aires protégées

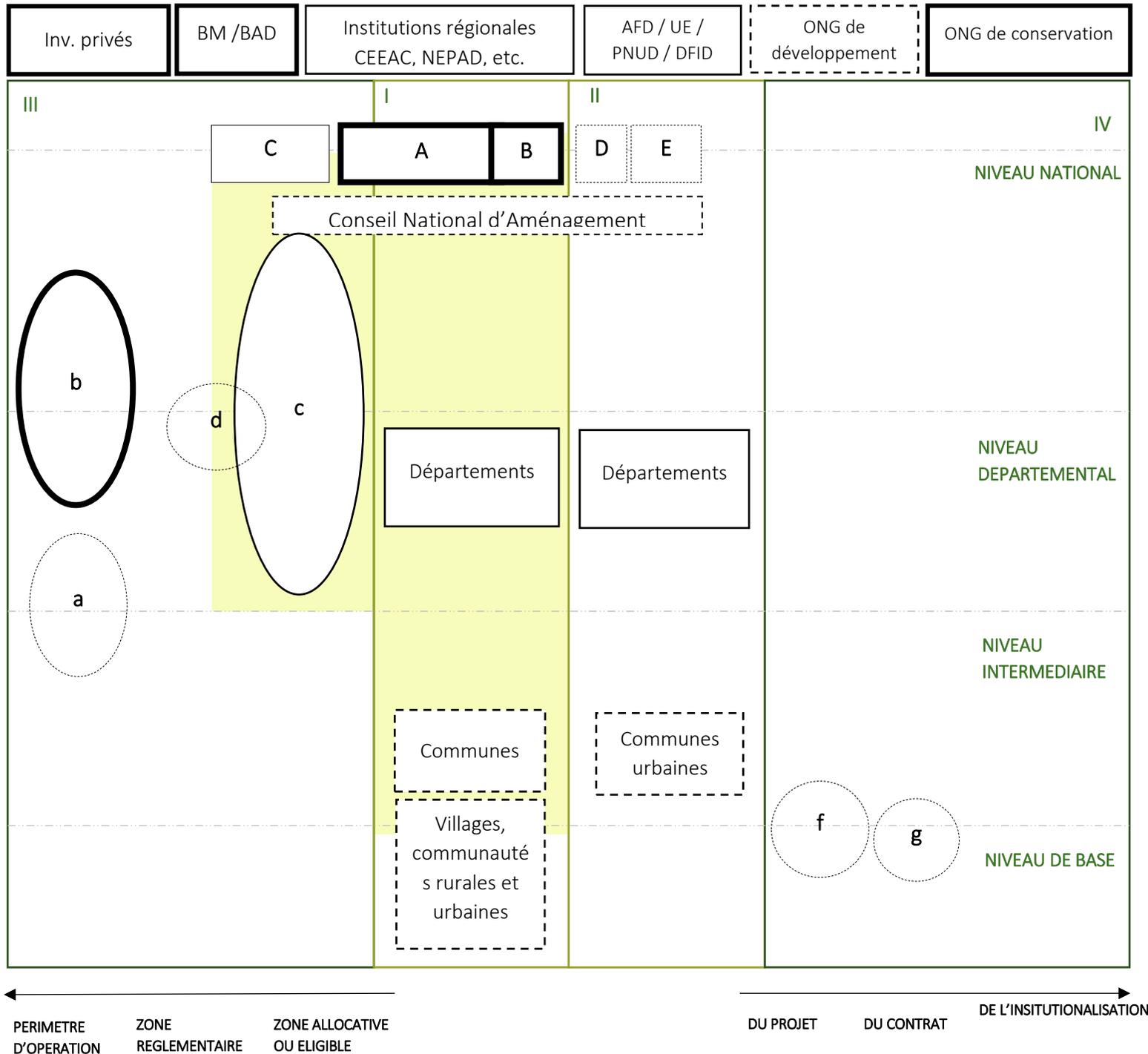
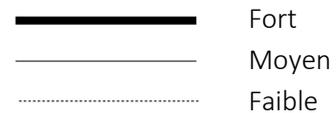
IV – TERRITOIRE EMERGENT

- f – Projets de développement
- g – Coopération décentralisée

Acteur et /ou structure



Poids dans le dispositif d'aménagement



4 Recommandations pour l'élaboration des textes d'application de la loi n°43-2014

La participation effective des OSC congolaises au processus de concertation pour l'élaboration des documents opérationnels et textes d'application de la politique d'aménagement dépendra notamment de leur capacité i) à se positionner dans un processus de concertation complexe intégrant des enjeux multisectoriels et de nouveaux acteurs économiques ii) à produire un discours cohérent et documenté, tenant compte des enjeux politiques, sociaux, économiques et environnementaux inhérents aux politiques d'aménagement du territoire.

4.1 Comment appréhender le processus de concertation ?

Les recommandations développées dans cette première partie reposent sur deux études de cas relative à la mise en œuvre de processus de concertation pour l'élaboration de politiques publiques au Burkina-Faso et au Sénégal²¹. Ces deux expériences sont considérées comme relativement exemplaires en Afrique subsaharienne ; Les processus de concertation ont permis de remplir un double objectif i) de légitimation du projet politique auprès d'un nombre conséquent d'acteurs ii) d'une co-construction partielle des objectifs et mesures opérationnelles de ces projets politiques.

Recommandation n°1 : Identifier et cadrer les éléments du débat

Les politiques d'aménagement du territoire portent sur des questions de fonds dont la teneur est à la fois économique, sociale et environnementale. Compte-tenu de la diversité et de la complexité des sujets abordés dans le cadre de cette politique, toute implication dans le processus de concertation devrait être précédée d'un exercice de cadrage : quels sont les sujets clés à aborder durant ce processus de concertation ? Quels sont les enjeux ? Quel pourrait-être le positionnement des OSC sur ces sujets ?

Point d'attention n°1.1 : Identification des éléments de la politique d'aménagement présentant des risques et/ou opportunités pour la gestion durable des espaces forestiers et la protection des droits des CLPA. Les risques et opportunités de la politiques d'aménagement peuvent être structurés autour de quatre axes indicatifs :

Axe n°1 : Degré d'intégration des enjeux environnementaux et sociaux dans la politique d'aménagement

Axe n°2 : Critères d'affectation des terres pour les secteurs économiques prioritaires et intégration des droits des CLPA dans les outils d'affectation des terres et de zonage

Axe n°3 : Contenu des outils d'aménagement : objectifs et modèles économiques

Axe n°4 : Mécanismes de gouvernance de la politique d'aménagement

Les risques et opportunités sont présentés en détail dans les parties 3.2 Outils opérationnels pour l'aménagement du territoire et les actions à entreprendre plus longuement développées dans les parties 4.2 Quelles contributions pour la définition de la politique d'aménagement et

²¹ « *Débat public et production de politiques publiques au Burkina* » propose une analyse des différentes étapes du processus de concertation pour l'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière au Burkina Faso (Philippe LAVIGNE DELVILLE, 2015) ;

« *Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique* » présente une analyse des processus de concertation pour l'élaboration de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale sénégalaise constituant le cadre de développement de l'agriculture sénégalaise (CHABOUSSOU & RUELLO, 2006).

l'opérationnalisation des outils d'aménagement ? et 4.3 Quelles contributions pour la définition et l'opérationnalisation des mécanismes institutionnels ?.

Point d'attention n°1.2 : Identifier les enjeux et construire un positionnement commun.

Pour chacun des axes listés, il sera nécessaire i) d'identifier les enjeux, points de divergence et de convergence ii) de construire un positionnement commun sur lequel les OSC pourront s'appuyer dans le cadre du processus de concertation.

Les axes n°1 et n°4 renvoient plus spécifiquement aux questions environnementales et aux mécanismes de gouvernance des politiques publiques à caractère multisectoriel. Les OSC pourront s'appuyer sur les diverses expériences conduites dans les secteurs forestier et de l'environnement pour répondre aux questions suivantes : comment et dans quelle mesure intégrer les enjeux environnementaux et sociaux dans la politique d'aménagement ? Quels mécanismes proposer pour que les problématiques environnementales soient intégrées, et ce à toutes les étapes de définition, de suivi et de mise en œuvre de la politique d'aménagement ?

Les axes n°2 et n°3 sont les plus complexes car les leviers de négociation reposent principalement sur des arguments sectoriels. Les politiques d'aménagement du territoire devraient reposer sur un travail approfondi de prospective : quels seront les besoins en terre dans 50 ans ? Quels secteurs souhaitons-nous prioriser et dans quels espaces ? Afin de répondre à ces questions, les OSC devront se concerter afin de s'accorder sur une vision à long terme de ce pourrait être le territoire congolais. Autrement dit, elles devront être en mesure de présenter leur vision du développement rural au Congo. Les processus d'élaboration des outils pour l'aménagement du territoire devront nécessairement être couplés à un travail de fond portant i) sur les stratégies de développement sectoriel et ii) sur les nouvelles modalités de gouvernance économique.

Cameroun – Stratégie Nationale de Développement Rural

Au Cameroun, afin d'appuyer la mise en œuvre opérationnelle de la politique d'aménagement, un **important projet de cartographie commune** a été lancé. En amont de ce programme, le Ministère du Plan, de l'Économie et du Développement Régional a élaboré un projet de Stratégie Nationale de Développement Rural. L'objectif de ce document est de guider la mise en cohérence des intérêts parfois contradictoires des différents acteurs sectoriels en vue de préparer les différents scénarios d'affectation des terres.

Sénégal – Concertation et construction d'un « contre-projet »

Au Sénégal, le Conseil National de Concertation et de coopération des Ruraux (CNCR - OSC sénégalaise) a lancé son propre processus de concertation, en parallèle de du processus national. Ce processus, financé par la Coopération suisse et française a duré 6 mois et a rassemblé près de 3000 participants sur l'ensemble du territoire sénégalais. A la suite de cette concertation, le CNCR a rédigé un « **contre-projet de loi** » qu'il a soumis dans le cadre de l'appel à contribution lancé par le gouvernement.

« Le CNCR n'aurait pas eu cette influence dès le lancement du projet de loi sans la construction d'un discours argumenté et unificateur pour le monde paysan ». (Anne CHABOUSSOU, 2006)

Recommandation n°2 : Identifier les OSC et développer des partenariats

L'effectivité du processus de concertation dépendra notamment i) des capacités technique et financière des OSC impliquées (réculte d'informations, organisation d'ateliers locaux et régionaux) ii) de la légitimité de ces organisations auprès de leurs membres mais également auprès du gouvernement et des institutions internationales iii) et enfin de leur capacité à construire un positionnement commun sur les débats clés de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

Point d'attention n°2.1 : Identifier les structures capables de porter les différents débats de la concertation.

Les débats relatifs aux axes n°1 et n°4 pourraient être portés par les OSC impliquées dans les processus de réforme du secteur forestier. Bien structurées, au fait des politiques environnementales et rompues aux mécanismes de concertation, ces OSC sont des acteurs de choix pour la conduite de ces débats.

Les débats relatifs aux axes n°2 et n°3 sont les plus complexes. Ces axes de négociation cristallisent une diversité de conflits et sont de par leur portée stratégique, « politiquement sensible ». Plutôt que de conforter ces clivages sectoriels, les OSC auraient tout intérêt à présenter un positionnement multisectoriel, ou autrement dit une stratégie concertée de développement rural. Cette approche présente un double intérêt. Les OSC du secteur agricole, moins structurées et bénéficiant d'un appui plus limité des institutions internationales pourraient s'appuyer sur l'expérience acquise dans le secteur forestier. D'autre part, la construction d'une stratégie commune entre secteur agricole et forestier est un élément incontournable pour une gestion durable des espaces forestiers. L'identification d'enjeux communs à ces deux secteurs, la recherche de synergies et de modèles d'exploitation plus inclusif devraient être explorés. Il est ainsi indispensable d'identifier, les OSC capables (techniquement et politiquement)²² de porter de tels processus dans le milieu rural et agricole congolais et d'identifier les institutions étant en mesure de les financer. Ce type de concertation, ne pourra être réalisé sans un appui technique et financier aux OSC impliquées.

Sénégal et Burkina Faso – Portage institutionnel des processus de concertation

Deux institutions ont joué un rôle clé dans la conduite des processus de concertation : le CNCR au Sénégal et le Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CNSFMR) au Burkina Faso. Ces deux institutions i) sont constituées de spécialistes des questions foncière et agricole et justifient d'une maîtrise technique et politique des sujets traités ii) bénéficient d'une légitimité auprès des acteurs du monde rural mais également auprès du gouvernement et des Ministères concernés iii) ont bénéficié de l'appui technique (consultants) et financier (financement des ateliers) de la coopération française et dans une moindre mesure de la BM pour la conduite du processus de concertation.

²² Dans le cadre du rapport de l'Union Européenne sur les dynamiques territoriales congolaises, un chapitre est consacré aux OSC congolaises. Plusieurs OSC, professionnelles et expérimentées ont été identifiées : AgriCongo, ATV (Association terres et villages) et ACIR (Association pour la construction des infrastructures rurales), ADECOR (Association pour le développement des communautés rurales) ou encore CARITAS, ASU (Association de secours d'urgence), FJEC (Forum des jeunes entrepreneurs du Congo), BREAD (Bureau de recherches et d'appui au développement). (Union Européenne, 2014)

Point d'attention n°2.2 : Identification des positionnements et développement de partenariats

Il est indispensable de comprendre quel est le positionnement des institutions internationales impliquées dans les débats de la politique d'aménagement et de développement du territoire. La partie 1.3.2 Financement de l'économie présente un récapitulatif des secteurs de concentration des principales institutions bi et multilatérales présentes au Congo.

Sénégal – Identification des positionnements des acteurs de la concertation

« Le CNCR n'a pas été le seul à défendre une position opposée à celle du gouvernement [...] En effet, la multiplication d'acteurs, qui plus est de nature différente, défendant une même position, a donné plus de poids à la position du CNCR. Le réseau existant entre le CNCR, les Coopérations suisse et française, des organismes de recherche français et sénégalais et l'ONG ENDA, complété par la présence d'un expert-médiateur en appui au CNCR, a permis de mettre largement en avant leurs positions sur le développement du secteur rural. [...] Ce lien particulier avec la Coopération Suisse lui a permis d'être indirectement en contact avec le groupe des bailleurs de fonds (ce qui lui a permis de connaître les positions de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne sur le projet de loi). » (Anne CHABOUSSOU, 2006)

Les OSC congolaises devraient également mutualiser leurs compétences et étendre leur couverture géographique via le développement de partenariats entre secteurs et espaces géographiques et ce afin de gagner en légitimité et représentativité.

4.2 Quelles contributions pour l'orientation et l'opérationnalisation des outils de la politique d'aménagement et de développement du territoire ?

Les documents cadres pour l'aménagement et le développement du territoire – SNAT et PNAT – devraient confirmer et compléter les grandes orientations et principes fondamentaux de la politique d'aménagement et de développement du territoire. La question des grandes orientations et principes généraux est primordiale ; Ces principes orientent l'ensemble de la législation relative à l'aménagement et au développement du territoire. L'objectif est ici de fixer un cadre de référence pour la définition et l'application d'une politique d'aménagement et de développement du territoire durable et inclusive.

Recommandation n°3 : Inscrire les enjeux environnementaux et sociaux comme orientations fondamentales de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

Point d'attention n°3.1 - Intégrer la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et le progrès social comme orientations fondamentales dans les documents cadres de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

Cameroun - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

« La politique nationale d'aménagement vise [...] un développement équilibré du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. » [...] « Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale [...] et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels. » Art. 3

Point d'attention n°3.2 - Définir les termes utilisés dans la loi n°43-2014 et les documents opérationnels de la politique d'aménagement et de développement du territoire ²³. Une attention particulière devra être portée sur la définition du terme « *environnement* », aujourd'hui incomplète.

Cameroun - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

L'article 4 de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire propose une définition des notions clés de la politique nationale d'aménagement : développement durable, équilibre écologique et environnement.

Maroc – Schéma National d'Aménagement du Territoire

Les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire marocain sont le développement durable et l'équité-efficacité. Ces deux notions sont définies dès les premiers chapitres du SNAT. Le principe de développement durable renvoie ainsi à deux notions distinctes : les ressources naturelles et les milieux. Les milieux et ressources dégradés sont identifiés, des mesures d'aménagement spécifiques sont proposées.

Recommandation n°4 : Compléter et définir les objectifs assignés à chaque outil d'aménagement du territoire.

Chaque outil d'aménagement répond à un voire plusieurs objectifs de développement. La loi n°43-2014 tend à restreindre ces objectifs aux seuls enjeux de développement économique. Les documents cadres pour l'aménagement et le développement du territoire devraient :

- 1- Valoriser les multiples opportunités offertes par ces outils d'aménagement du territoire ;
- 2- Intégrer des outils d'aménagement spécifiques à préservation de l'environnement ;
- 3- Intégrer des concepts innovants pour une gestion durable des territoires : mécanismes REDD+, projets d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, projets de gestion communautaire des territoires.

Les OSC pourront s'appuyer sur les diverses expériences conduites en Afrique subsaharienne pour la définition et la mise en œuvre de ces outils d'aménagement.

Point d'attention n°4.1 – Ouvrir les objectifs assignés aux bassins transfrontaliers de développement à la gestion transfrontalière des enjeux environnementaux : aires protégées transfrontalières, gestion intégrée des ressources, lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des forêts.

²³« Une des conséquences du report des discussions [de la loi d'orientation], et donc de la mise en œuvre retardée, est le fait que les notions en débats (agriculture familiale, souveraineté alimentaire...) n'ont pas fait l'objet de définitions claires. [...] il faut proposer des définitions plus claires des concepts afin de mieux distinguer les opinions de chacun et de « développer un langage commun entre les acteurs ». (Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOAPS) sénégalaise, 2006)

Afrique Australe – Les parcs transfrontaliers pour la paix

« Il s'agit à partir d'un ensemble discontinu d'aires protégées en position frontalière, de constituer de vastes parcs intégrés dont la gestion relève du partenariat international dans le champ de la préservation de la nature et du développement touristique. En Afrique australe, la valorisation économique de ces objets géopolitiques se ferait à partir de l'Afrique du Sud, de son hub aéroportuaire international de Johannesburg et de ses sociétés dans le secteur du tourisme. » (UMR PACTE-Territoires, 2006)

Point d'attention n°4.2 – Définir les critères d'évaluation pour la sélection des sites et des projets développés dans le cadre des ZES

Pour atteindre les objectifs escomptés, les ZES doivent faire l'objet d'un encadrement institutionnel et légal spécifique ainsi qu'une implication étatique forte dans la sélection des investisseurs et des projets d'investissement.

Ghana – Les zones économiques spéciales

Le Ghana est régulièrement cité comme exemple pour le développement de Zones Economiques Spéciales dans le secteur agricole : « L'un des risques principaux des IED en agriculture est leur impact potentiel sur l'environnement. Toutefois, les meilleures pratiques montrent aussi que certains projets agricoles peuvent avoir des conséquences positives sur l'environnement [...]. À titre d'exemple, le Ghana a opté pour des méthodes d'agriculture biologique qui se sont avérées très bénéfiques. Dans ce sens, les lois et réglementations doivent réguler l'accès aux ressources naturelles et leur protection » (CNUCED, 2014)

Point d'attention 4.3 – Intégrer les aires protégées comme zone du territoire. Les recommandations relatives aux zones d'aménagement du territoire sont plus longuement développées dans la partie traitant des outils d'affectation des terres.

Point d'attention 4.4 – Clarifier les attributions des collectivités locales en termes d'aménagement du territoire. Les recommandations relatives aux outils de développement local sont présentées dans la partie 4.1.

Recommandation n°5 : S'assurer i) de l'intégration des données liées aux droits coutumiers et ii) de la mise en œuvre effective de mécanismes de concertation pour la définition et la validation des scénarios d'affectation des terres.

La définition d'un Plan National d'Affectation des Terres présente deux défis majeurs. Le premier concerne la collecte et la diffusion des informations indispensables à l'élaboration de scénarios d'affectation. Le second concerne les mécanismes mis en œuvre pour définir et valider les différents scénarios aux échelles nationale, départementale et locale.

Point d'attention n°5.1 – S'assurer de l'intégration des données relatives aux droits coutumiers

Les données nécessaires à l'élaboration des plans de zonages sont de deux types i) les informations récoltées pour l'élaboration d'un diagnostic initial (localisation des villages, des infrastructures et des routes, caractéristiques des différents sols, couverts forestiers, etc.) ii) des données de prospective

tenant compte de l'accroissement démographique, de la demande alimentaire ou encore des besoins en terres pour les différents secteurs économiques.

L'implication des OSC sur le volet prospectif est loin d'être évident, cependant, comme évoqué dans la partie [4.1 Comment appréhender le processus de concertation ?](#), les OSC peuvent proposer une vision à long terme de la stratégie de développement rural.

Concernant la récolte des informations nécessaires au diagnostic initial, les OSC devront s'assurer que les données relatives aux enjeux environnementaux et sociaux, et plus spécifiquement aux droits des CLPA seront intégrées aux outils d'affectation. Les outils de zonage rendent difficilement compte de la complexité des régimes coutumiers et de la pluralité des normes foncières prévalant dans les zones rurales et forestières d'Afrique Centrale. L'identification des droits d'usage et la cartographie des « terroirs villageois » font partie intégrante des outils d'affectation des terres. La reconnaissance de la multiplicité et de la superposition des droits d'usage dans les outils d'aménagement est un élément essentiel pour l'accès des CLPA aux instances de régulation et au recours en cas de conflit. Ces données pourront être également utilisées dans le cadre des négociations pour l'établissement des projets d'investissements.

L'implication des acteurs locaux – OSC, ONG, collectivités locales – dans la récolte et la validation de ces données est indispensable.

Cameroun – Un projet de cartographie commune pour appuyer l'opérationnalisation de la politique d'aménagement du territoire

« Les exécutants du projet ont vite compris que pour réussir dans la compilation des données provenant d'une grande variété de sources, il était nécessaire de construire des alliances avec de nombreux partenaires - y compris d'autres ministères, les ONG internationales et nationales, les institutions internationales de recherche et des projets travaillant sur le terrain. » (Development of a Common Mapping Platform to Support Land Use Planning in Cameroun, 2016)

La feuille de route du projet contient notamment la liste des données à collecter ainsi qu'une liste i) d'institutions responsables (i.e. Ministères ou organisations internationales) ii) d'entités venant en appui à ces institutions (organisations internationales spécialisées) iii) les protocoles identifiés iv) les organisations en charge de la récolte des données sur le terrain. Les OSC sont directement impliquées dans la récolte des informations relatives aux droits coutumiers et aux droits fonciers.

Point d'attention n°5.2 - S'assurer de la mise en œuvre effective de mécanismes participatifs pour la définition et la validation des scénarios d'affectation des terres.

Afin de comprendre comment et dans quelle mesure les OSC pourront participer à la définition du PNAT, il faut avant tout différencier les objectifs assignés aux différentes échelles de zonage. Le macro-zonage du territoire sert de cadre indicatif pour l'utilisation des terres, il définit de grandes orientations à l'échelle nationale. Ce niveau d'affectation ne peut déboucher sur une allocation effective des terres. Cet outil est caractérisé par i) leur teneur indicative et non prescriptive ii) des échelles de mise en œuvre au niveau national iii) l'absence d'implication foncière. Il permet cependant d'identifier les changements d'affectation dus à de nouvelles orientations économiques, sociales ou environnementales : application de nouvelles politiques sectorielles, plans environnementaux, etc. Les zones de conflits potentiels

pourront alors faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des processus de micro-zonage. Le micro-zonage est un outil de collecte et de validation de données, c'est une étape indispensable pour l'élaboration d'un plan de zonage exhaustif, tenant compte de la multiplicité des usages et de la pluralité des normes foncières. Cet outil permet de valider via des processus de cartographie participative les consentements, conflits ou encore bien le refus des acteurs locaux sur les plans de zonage.

La loi n°43-2014 ne fait à aucun moment référence à la méthodologie utilisée pour la définition du PNAT : quels sont les échelles de zonage, comment s'articulent ces différents niveaux, etc. Dans le cadre du processus proposé par le gouvernement, un guide méthodologique pourrait être développé en concertation avec les OSC afin d'identifier et de définir quelle leur sera l'implication dans l'élaboration des outils de zonages et ce aux différentes échelles du territoire. Une attention particulière devra être portée sur la méthodologie utilisée pour la validation des scénarios d'affectation à l'échelle locale.

4.1 Quelles contributions pour la définition et l'opérationnalisation des mécanismes institutionnels ?

Les outils institutionnels et mécanismes de gouvernance relatifs aux politiques d'aménagement et de développement du territoire sont extrêmement complexes car ils nécessitent une double intégration, intégration des différents secteurs et des multiples acteurs du territoire. L'absence de coordination renforce les risques environnementaux et sociaux.

Les documents opérationnels et textes d'application de la politique d'aménagement et de développement du territoire devront intégrer des mécanismes de coordination et de participation répondant aux impératifs de décloisonnement interministériels et d'intégration des différentes parties prenantes tout en tenant compte des spécificités des nouveaux outils d'aménagement du territoire.

Recommandation n°6 : Compléter et définir les mécanismes de coordination interministérielle

Point d'attention n°6.1 : Préciser les attributions exactes des acteurs étatiques - Présidence, Primature, Ministères sectoriels et Ministère en charge de l'aménagement du territoire – dans les comités et conseils et plus largement dans le dispositif de gouvernance de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

- Préciser le rattachement institutionnel des comités et commissions : rattachement au Ministère en charge de l'aménagement, à un ou plusieurs Ministères sectoriels ou encore rattachement à la Primature ou à la Présidence ?
- Définir la composition des comités et commissions et les attributions de chaque acteur : entité(s) en charge de la définition des grandes orientations, entité(s) en charge de l'exécution et du suivi, entité(é) consultées pour avis et recommandations, etc. ;
- Définir le fonctionnement de ces institutions et plus spécifiquement les mécanismes de coordination intersectorielle et avec les services déconcentrés et décentralisés de l'Etat.

Afrique sub-saharienne – Mécanismes de coordination et portage institutionnel des politiques d'aménagement du territoire

Quel que soit les mécanismes de coordination et le portage institutionnel proposé, les politiques d'aménagement du territoire en Afrique sub-saharienne sont toutes marquées par la difficile mise en œuvre du principe de coordination interministérielle : clivages sectoriels, recherche de financement propres, question de légitimité. Deux points peuvent être retenus en vue d'orienter la définition de ces mécanismes de coordination :

- La définition des attributions, compétences et champs d'application des différentes entités est un élément déterminant pour une coordination effective de cette politique. L'absence de définition claire freine la mise en œuvre des politiques d'aménagement ;
- Plus que la recherche de crédits propres, les structures de coordination devraient chercher à renforcer leur autorité et crédibilité auprès des ministères sectoriels afin de canaliser et d'orienter les financements sectoriels ; (ALVERGNE C. , 2008)

Point d'attention n°6.2 : Définir les modalités d'implication des Ministères en charge de l'Environnement et de la Décentralisation dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire : élaboration des grandes orientations en concertation avec les Ministères sectoriels, avis préalable sur tout projet de loi ou document opérationnel pour l'aménagement du territoire, etc.

Recommandation n°7 : Confirmer les attributions des collectivités locales dans la politique d'aménagement et de développement du territoire

Point d'attention n°7.1 : Renforcer et clarifier les attributions des collectivités locales pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Compte tenu des spécificités du territoire congolais et des capacités d'intervention limitées de l'Etat dans certaines zones du territoire, il est indispensable de définir les modalités d'organisation des pouvoirs au niveau local. Les documents d'application devraient clarifier les attributions des collectivités locales en matière d'aménagement du territoire et impliquer de manière plus évidente aux actions d'aménagement.

Point d'attention 7.2 : Renforcer les mesures institutionnelles visant à appuyer les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des plans locaux de développement.

Afrique du Sud – Décentralisation et aménagement du territoire

En Afrique du Sud, le « *Municipal Demarcation Board* », rattaché à la Présidence assure le découpage municipal et appui les nouvelles municipalités dans leurs actions de planification et de développement. (UMR PACTE-Territoires, 2006)

Recommandation n°8 : Définir et compléter les modalités de participation et de concertation avec les acteurs de la société civile, acteurs du secteur privé et collectivités locales

Point d'attention n°8.1 : Définir le rôle des acteurs locaux - OSC, ONG et autres parties prenantes - dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement.

- Confirmer l'implication de la société civile dans les organes de consultation chargés de l'élaboration et de la coordination de la politique d'aménagement et de développement du territoire ;
- Reconnaître le rôle des acteurs locaux et établir un cadre d'intervention pour la mise en œuvre d'actions d'aménagement aux échelles locale et départementale : actions concrètes d'aménagement, actions de sensibilisation et d'informations, etc.

Point d'attention n°8.2 : Inscrire les principes d'accès à l'information et à la justice pour les OSC, CLPA et citoyens dans les documents cadre pour l'aménagement du territoire.

Conclusion

Compte-tenu des capacités d'intervention limitées du gouvernement congolais en dehors du corridor Sud-Sud/Ouest, de la conjoncture économique défavorable aux économies pétro-dépendantes et enfin d'un « impératif participatif » devenu difficilement contournable, le gouvernement congolais n'a aujourd'hui plus le monopole de l'aménagement et du développement de son territoire national.

Les ONG et le secteur privé jouent un rôle quasi étatique dans certaines régions et secteurs économiques. Les institutions internationales financent et orientent la définition des politiques publiques. Il n'est plus uniquement question de politique publique mais bien d'action publique pour l'aménagement et le développement du territoire congolais.

Dans ce contexte, le gouvernement devra être en mesure i) de **concevoir et de piloter** un cadre de référence pour une politique d'aménagement et de développement du territoire durable et inclusive ii) de définir un cadre d'intervention permettant **d'animer, d'orienter et de contrôler** l'implication de ces nouveaux acteurs aux intérêts souvent divergents. En tant qu'acteurs de la politique d'aménagement et de développement du territoire, les OSC congolaises devront s'assurer :

- 1- Que le cadre définît par l'Etat – SNAT, PNAT et textes d'application - en concertation avec ces différents acteurs, répond aux impératifs de gestion durable des espaces forestiers (et plus largement de protection de l'environnement) et de protection des droits des populations ;
- 2- Que les documents opérationnels et textes d'application confirment et définissent les modalités de participation des différents acteurs et plus spécifiquement des OSC pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de cette politique d'aménagement du territoire.

A travers l'analyse de la loi n°43-2014, plusieurs points d'attention ont été identifiés. Tout d'abord, il apparaît que les objectifs de développement économique et de renforcement de la compétitivité des territoires sont au cœur de politique d'aménagement et de développement du territoire. Les composantes environnementale et sociale n'apparaissent que succinctement et ce à travers une référence aux principes de solidarité et de développement durable. Le renforcement de la compétitivité des territoires, fondement principal de la politique d'aménagement, ne pourrait justifier une moindre intégration des enjeux environnementaux et sociaux. **Les documents cadres pour l'aménagement et le développement du territoire – SNAT et PNAT – devraient confirmer et compléter les grandes orientations et principes fondamentaux de la politique d'aménagement et de développement du territoire.**

La loi n°43-2014 tend également à restreindre les objectifs assignés aux outils d'aménagement aux seuls enjeux de développement économique. Or, ces outils sont aussi des leviers d'actions puissants pour la protection de l'environnement ainsi que la prise en compte des droits des CLPA dans les actions d'aménagement. **Les documents cadres pour l'aménagement et le développement du territoire devraient valoriser les multiples opportunités offertes par ces outils d'aménagement du territoire et intégrer des outils d'aménagement spécifiques à préservation de l'environnement.**

Pour l'élaboration du PNAT et des zones d'aménagement, il est important de souligner la complexité et le coût de tels processus. Deux points clés devront retenir l'attention des OSC sur ce sujet, l'intégration des données indispensables à la prise en compte des enjeux environnementaux et des droits des CLPA et la mise en place de mécanismes de validation des scénarios d'affectation auprès des acteurs locaux.

Concernant les mécanismes institutionnels de la politique d'aménagement, l'absence de coordination interministérielle est une des principales faiblesses des politiques d'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne. Or, la loi n°43-2014 reste très discrète quant à la composition, aux attributions et aux modalités de fonctionnement des organes de coordination pour l'aménagement et le développement du territoire. **Les OSC devront porter une attention particulière sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés en termes de coordination interministérielle, mais également de coordination entre acteurs et territoires.**

Enfin, l'implication directe des OSC dans la définition et la mise en œuvre de cette politique d'aménagement du territoire est primordiale. Ces organisations doivent jouer leur rôle de contrepouvoir dans la définition et le suivi de cette politique d'aménagement. Elles sont également les seules structures à pouvoir pallier à la faiblesse actuelle des services déconcentrés dans les zones rurales du pays.

Bibliographie

- ALVERGNE, C. (2007, Avril-Juin). Quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans la mondialisation? *Les Cahiers d'Outre-Mer*, pp. 203-216.
- ALVERGNE, C. (2008). *Le défi des territoires ; Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Karthala et PDM.
- Anne CHABOUSSOU, M. R. (2006). *Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOAPS) sénégalaise*.
- Banque Africaine de Développement. (2012). *Document de stratégie pays 2013 -2017*.
- Banque Africaine de Développement. (2014). *Zones Economiques Spéciales en situation de fragilité : un instrument politique utile?*
- Banque Mondiale. (2012). *Country Partnership Strategy - Congo Brazzaville*.
- Banque Mondiale. (2012). *Revue du secteur minier*.
- BRLi. (2014). *Etude de la spatialisation et de la pondération des causes de la déforestation et de la dégradation forestière*.
- CHABOUSSOU, A., & RUELLO, M. (2006). *Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOAPS) sénégalaise*.
- CHAUVEAU, J.-P., & DELVILLE, P. L. (1998). Peut-on cartographier les droits sur l'espace et sur les ressources? Dans *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? : réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Karthala.
- CNUCED. (2014). *Examen de la politique d'investissement - République du Congo*.
- Etienne LE ROY, A. K. (1996). *La sécurisation foncière en Afrique ; Pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Karthala.
- FMI. (2014). *Rapport du FMI sur les consultations de 2014*.
- GAZEL, H., & HARRE, D. (2010). *L'urbanisation en Afrique Centrale et Orientale*.
- HUGON, P. (2008, 04). La Chine en Afrique, néocolonialisme ou opportunités pour le développement? *Revue Internationale et Stratégique*, pp. 219 - 230.
- Initiative pour la Transparence des Industries Extractives. (2013). *Rapport ITIE*.
- KARSENTY, A. (2010). *Renforcement des capacités institutionnelles liées à la réduction des émissions dues à la dégradation et à la déforestation (REDD) en vue d'une gestion durable des forêts du bassin du Congo*. CIRAD, CIFOR.
- Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. (2016). *Development of a Common Mapping Platform to Support Land Use Planning in Cameroun*.
- Ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration. (2005). *Schéma National d'Aménagement du Territoire*.
- Ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration. (s.d.). *Plan National de Développement 2012-2016*.

- Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale. (2015). *Etat d'avancement du PND 2012-2016*.
- Philippe LAVIGNE DELVILLE, D. T. (2015). Débat public et production de politiques publiques au Burkina Faso. pp. 213-236.
- PNUD, P. d. (Juin 2012). *Etude sur le vulnérabilité de l'économie congolaise et ses perspectives de diversification*.
- Pritchard, D. (2010). *Missions consultatives Ramsar – Rapport n° 66 : Cayo-Loufouelaba*.
- SAMYN, J.-M., & POUSSE, E. (2011). *Secteur forestier dans les pays du bassin du Congo*.
- UMR PACTE-Territoires. (2006). *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*.
- Union Européenne. (2012). *Programme Indicatif National*.
- Union Européenne. (2014). *Analyse comparative des dynamiques territoriales au Congo*.
- WRI. (s.d.). *Atlas forestier interactif du Congo* .

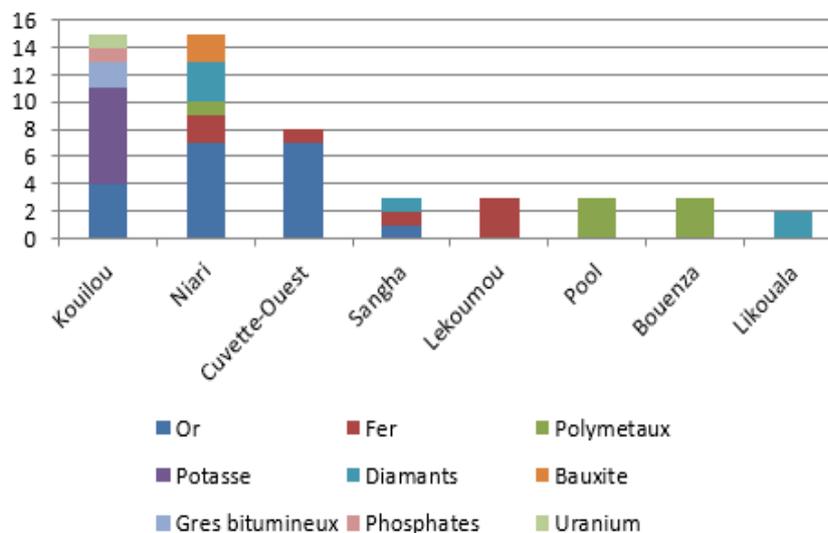
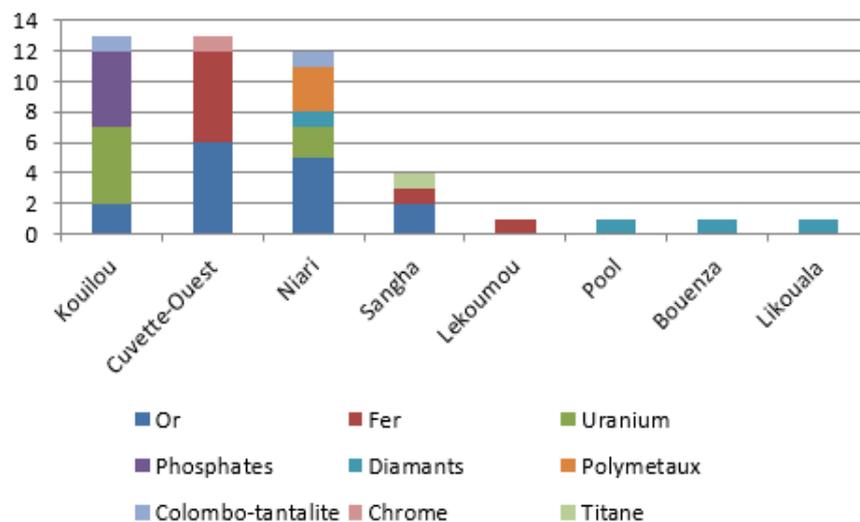
Annexe 1 - Organisation territoriale déconcentrée (loi n°3-2003 et n°9-2003 fixant l'organisation administrative territoriale)

| Territoire | Fonctions | Description | Gouvernance |
|--------------------|---|--|--|
| Département | Le département constitue l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et des opérations de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent grâce à l'intervention de l'ensemble des services des administrations civiles de l'Etat. Il est également l'échelon d'exécution des réalisations d'intérêt général. | Le département est un ensemble de districts et, dans certains cas, de communes résultant d'une même entité administrative et géographique. | Le département est placé sous l'autorité d'un préfet, nommé en conseil des ministres. |
| District | Le district est une circonscription administrative intermédiaire qui assure le relais de l'action gouvernementale dans le département. | Le district constitue un groupement de villages résultant d'une même entité administrative, géographique et culturelle. Le district est subdivisé en communautés urbaines et en communautés rurales. | Le district est placé sous l'autorité d'un sous-préfet, nommé par décret du Président de la République. |
| Commune | NR | La commune est une agglomération urbaine d'habitants résultant d'une même entité administrative et géographique ayant un minimum de développement économique, social et culturel. La commune peut être subdivisée en arrondissements et en quartiers. | La commune est placée sous l'autorité d'un maire élu |
| Arrondissement | L'arrondissement est une subdivision de la commune qui assure le relais de l'action gouvernementale dans la commune. | L'arrondissement est subdivisé en quartiers. | L'arrondissement est placé sous l'autorité d'un administrateur maire, nommé par décret du Président de la République. |
| Communauté urbaine | La communauté urbaine est une circonscription [...] connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration. | La communauté urbaine est une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants, comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique | La communauté urbaine est placée sous l'autorité d'un administrateur maire, nommé par décret du Président de la République. |
| Quartier | | Le quartier est l'entité administrative de base d'une commune, d'une communauté urbaine ou d'un arrondissement. | Le quartier est placé sous l'autorité d'un chef de quartier nommé par arrêté du préfet. |
| Communauté rurale | NR | La communauté rurale est une circonscription administrative constituée par un groupement d'habitants d'une même agglomération rurale ayant un niveau de développement caractérisé par la présence d'un minimum d'infrastructures de base et de service publics. La communauté rurale regroupe un certain nombre de villages contigus sur un périmètre déterminé. | La communauté rurale est placée sous l'autorité d'un administrateur délégué nommé par arrêté du ministre chargé de l'administration du territoire et de la décentralisation. |
| Village | NR | Le village est l'entité administrative de base de la communauté rurale. | Le village est placé sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté du préfet. |

Annexe 2 - Accords de partenariat en agriculture agréés par la République du Congo (d'après CNUCED, 2012)

| Partenariat | Hectares cédés | Objet de l'accord | Date de l'accord |
|--|----------------|---|------------------|
| Société Congo Agriculture (Afrique du Sud) | 80 000 | Implantation d'un complexe agro-industriel de cultures vivrières et fruitières ainsi qu'un élevage de bovins. | 10 mars 2011 |
| BR Africa Congo (Brésil) | 19 500 | Partage du capital social (à 49 % congolais et 51 % brésilien) pour la production, la transformation et la commercialisation de manioc. | 5 novembre 2010 |
| Asperbras (Brésil) | 50 000 | Implantation de complexes agro-industriels de canne à sucre pour la production de biocarburants et cultures vivrières. | n.d. |
| Atama Plantations SARL (Malaisie) | 180 000 | Production d'huile de palme. | Décembre 2010 |
| Lexus Agric SARL (Malaisie) | 50 000 | Création de complexes agro-industriels de palmier à huile, d'hévéa et de cultures de rente. | 8 juin 2013 |
| Eco - Oil Énergie SA (Malaisie) | 50 000 | Plantation et transformation industrielles du palmier à huile, mise en place de nouvelles chaînes de production d'huile de palme, commercialisation des produits finis et semi-finis et développement des énergies renouvelables. | 11 juin 2013 |

Annexe 3 – Répartition des autorisations de prospection et permis de recherche miniers, 2010 (D'après BM, 2011)



Annexe 4 – Analyse détaillée de la Loi n°43-2014

TITRE I : Dispositions générales

| Référence | Sujet | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|--|--|---|--|--------------------|--|
| Article 2 Article 3 Article 4 | Définition des objectifs de la politique d'aménagement et de développement du territoire Présentation des acteurs impliqués dans la politique d'aménagement et de développement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> Fixe le cadre légal de la politique d'aménagement du territoire, dans le respect des objectifs et principes de base du développement durable [...] prend en compte les exigences des générations présentes et à venir Renferme des choix et des options sectoriels dont l'objectif est de doter le pays d'une organisation spatiale équilibrée et de réseaux d'infrastructures et d'équipements structurants ; Vise la consolidation des fondements de la croissance, renforcement de la compétitivité, protection et amélioration du cadre de vie. | Donne lieu à des programmes et plans d'aménagement | Non Renseigné (NR) | <ul style="list-style-type: none"> Pilotage par l'Etat et les collectivités locales Participation des acteurs privés et des partenaires de développement |

TITRE II : Des principes et axes fondamentaux de la politique d'aménagement et de développement du territoire

Chapitre 1 : Des principes

| Référence | Sujets | Objectifs et stratégies | Echelle | Mesures op. | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-----------|----------------------------------|--|--|-------------|-----------------|--|
| Article 5 | Principe de coordination | <ul style="list-style-type: none"> Intégrer les politiques sectorielles Garantir le lien entre les interventions nationales et les actions d'aménagement départementales, municipales, locales | Nationale | NR | NR | Ministère en charge de l'aménagement du territoire |
| | Principe de participation | Prendre en compte la représentativité des principaux acteurs dans la définition de la politique de mise en valeur des espaces départementaux, municipaux et locaux | Départementale Municipale Locale | NR | NR | Concerne notamment les élus locaux, la société civile et les organisations non gouvernementales de développement |
| | Principe de concertation | Garantir l'harmonisation des opérations d'aménagement à différents niveaux | Nationale Ministérielle Départementale | NR | NR | NR |

Chapitre 2 : Des axes fondamentaux

Section 1 : Unification du territoire

| Référence | Sujet | Type d'outils | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-----------|---------------------------|---------------|---|-------------------------|-----------------|------------------------|
| Section 1 | Unification du territoire | Sectoriel | <ul style="list-style-type: none">• Consiste à irriguer l'espace national en réseaux d'infrastructures de transports, de télécommunications, de communication audiovisuelle et d'électricité• Permet le désenclavement de toutes les parties du territoire et de répondre aux besoins d'intégration sous-régionale, régionale et continentale• Tient compte de la vocation du Congo, pays de transit• Le développement des infrastructures de production et des réseaux de transport d'électricité se faire de manière à assurer l'unification du territoire | NR | NR | NR |

Section 2 : Du zonage du territoire

| Référence | Sujet | Type d'outils | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-----------------------|---|---------------|---|--|---|---|
| Sous-section 1 | Des zones d'aménagement du territoire | | <ul style="list-style-type: none"> Entité minimale d'affectation des terres qui s'organise autour des secteurs économiques prioritaires Présente des caractéristiques géophysiques particulières qui lui confèrent des vocations économiques spécifiques | <ul style="list-style-type: none"> La zone d'aménagement du territoire fait l'objet d'une stratégie de développement économique et de plans d'aménagement Les zones d'aménagement sont indiquées dans le SNAT | NR | NR |
| Sous-section 2 | Des bassins transfrontaliers de développement | | <ul style="list-style-type: none"> Espaces situés de part et d'autre des frontières nationales [...] Il [l'Etat] crée dans ces zones, les conditions optimales d'exploitation des ressources naturelles Effort particulier de l'Etat pour la mise en valeur des zones excentrées et de raccordement de celles-ci aux pôles urbains intérieurs | Le SNAT fixe le nombre de bassins transfrontaliers | NR | Pour chaque bassin, création d'une commission mixte qui se prononce sur tous les sujets de mise en valeur |
| Sous-section 3 | Des zones Economiques Spéciales | | <ul style="list-style-type: none"> Espace géographique délimité en fonction de l'homogénéité de son écosystème Bénéficie de dispositions fiscales et douanières spécifiques Destiner à attirer les investissements générateurs de croissance et d'emplois | <ul style="list-style-type: none"> Stratégie de développement à moyen et long-terme privilégiant les indicateurs économiques et sociaux Schéma directeur et Plan d'aménagement orientés essentiellement vers les industries de transformation et d'emballage des produits destinés à l'exportation | Voie réglementaire pour l'établissement des schémas directeurs et plans d'aménagement | L'Etat élabore des mécanismes institutionnels et résout les problèmes fonciers |
| Sous-section 4 | Des zones industrielles | | - Développement de zones industrielles en périphérie des grandes agglomérations | NR | NR | NR |

Chapitre 2 : des axes fondamentaux

Section 3 : Armature urbaine et villageoise / Section 4 : Des services publics prioritaires

| Référence | Sujet | Type d'outils | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-----------|-----------------------------------|---------------|--|---|---|------------------------|
| Section 3 | Armature urbaine et villageoise | Sectoriel | <ul style="list-style-type: none"> • Redistribution harmonieuse du fait urbain et villageois afin de réduire les disparités entre les deux pôles majeurs Brazzaville et Pointe-Noire, et le reste du pays • Construction de réseaux de villes et de villages mieux structurés et équipés en vue de leur rayonnement à l'échelle sous-régionale et continentale [...] A pour objectif de créer les conditions nécessaires pour rendre les départements attractifs | <ul style="list-style-type: none"> • Programme de municipalisation accéléré et de revitalisation du tissu villageois • Le SNAT définit l'armature urbaine, les localités à promouvoir ainsi que la grille d'équipement correspondante | Piloté par le Ministère en charge de l'aménagement du territoire et les collectivités locales | NR |
| Section 4 | Des services publics prioritaires | | Assurer l'égal accès des citoyens aux services publics prioritaires, notamment de santé, d'éducation, de justice, de sécurité des personnes et des biens, de culture, d'énergie et d'eau | NR | Pilotage par l'Etat | NR |

Chapitre 2 : des axes fondamentaux

Section 5 : Du développement local

| Référence | Sujet | Type d'outils | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-----------|------------------------|---------------|---|--|-----------------|--|
| Section 5 | Du développement local | Territorial | <ul style="list-style-type: none"> • Chaque département se dote d'une stratégie d'organisation et définit ses propres conditions de développement. La stratégie d'organisation est déclinée en actions locales pour la réalisation d'objectifs macro-économique ; • Ceux-ci sont conçus dans l'optique de faire émerger les conditions de création d'une dynamique locale favorable à l'implantation des entreprises et à la promotion des départements et/ou des municipalités | <ul style="list-style-type: none"> • Projet de Développement Local (PDL) • La vision globale se matérialise à travers les schémas départementaux et/ou municipaux concrétisés par les plans respectifs de mise en œuvre. | NR | Les conseils départementaux et/ou municipaux peuvent coordonner leurs politiques et élaborer un schéma interdépartemental ou intercommunal en tenant compte des orientations du SNAT |

TITRE III : Des orientations spécifiques d'aménagement et de développement du territoire

| Référence | Sujets | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-------------------|--|--|---|---|---|
| Chapitre 1 | Objectifs des orientations spécifiques et définition des territoires concernés | <ul style="list-style-type: none"> Les orientations spécifiques concernant l'équilibre entre développement, équipement, protection et mise en valeur du territoire Sont concernés : les forêts, le littoral, les couloirs fluviaux, les rivières, les lacs, les zones inondées, les zones de mines solides et liquides, les zones montagneuses, les aires protégées et les Zones Economiques Spéciales | <ul style="list-style-type: none"> Chaque partie du territoire donne lieu à la prise de textes réglementaires en fonction des particularités Schéma directeur et orientations spécifiques | NR | L'Etat fixe, pour certaines parties du territoire, les orientations spécifiques |
| Chapitre 2 | Exploitation des ressources naturelles | Les opérations d'aménagement du territoire et l'exploitation des ressources naturelles tiennent compte de la préservation indispensable de l'environnement de manière à répondre aux besoins des générations présentes et futures | <ul style="list-style-type: none"> Des textes règlementaires déterminent les conditions d'exploitation des ressources naturelles Elaboration de plans particuliers d'aménagement | - Plans d'aménagement établis en concertation avec tous les secteurs et acteurs concernés | NR |
| Chapitre 3 | Affectation des terres | La politique d'affectation des terres garantit le développement concomitant des différents secteurs d'activités et respecte les différentes formes de propriétés foncières | NR | NR | NR |
| Chapitre 4 | Réserves foncières | Constituer des réserves foncières pour l'implantation des ouvrages d'intérêt public et privé | NR | NR | NR |

TITRE IV : des documents de la politique d'aménagement du territoire

| Référence | Sujets | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|------------|---|--|--|--|--|
| Chapitre 1 | Schéma National d'Aménagement du Territoire | <ul style="list-style-type: none"> • Cadre de référence de l'action territoriale de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et de l'ensemble des partenaires au développement • Contient les prescriptions majeures destinées à garantir la cohérence des politiques sectorielles • Organisation d'espaces urbains et ruraux plus attractifs, relèvement du niveau de l'emploi, exploitation durable des ressources du sol et du sous-sol, stimulation de l'investissement privé | Donne lieu à des plans nationaux de mise en valeur du territoire | Elaboré de manière participative | Piloté par le ministère en charge de l'aménagement du territoire |
| Chapitre 2 | Du code d'aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> • Fixe les règles pour l'occupation rationnelle de l'espace, la protection des zones de sauvegarde, l'accès au capital domanial l'exercice de certaines activités économiques et l'exploitation des ressources naturelles • Harmonise les prescriptions contenues dans les lois et règlements en matière de politique spatiale, oriente l'élaboration des codes sectoriels, assure l'adaptation des dispositions réglementaire en vigueur et définit les orientations en matière d'affectation des terres | NR | NR | NR |
| Chapitre 3 | Du code de l'urbanisme | Détermine les zones d'éligibilité des projets selon leur nature d'activités et les zones de prohibition et donne les indications sur les ouvrages d'intérêts publics | NR | NR | NR |
| Chapitre 4 | Schémas et plans départementaux d'aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> • Définir les choix fondamentaux en matière de localisation des infrastructures, des équipements et des services d'intérêt départemental et/ou local • S'inspire du SNAT et des politiques économiques | Schémas départementaux ou communaux | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboré par le conseil municipal ou départemental après avis de la commission départementale ou municipale d'aménagement du territoire • Piloté par le ministère en charge de l'aménagement du territoire | |

TITRE IV : des documents de la politique d'aménagement du territoire

Chapitre 5 : schémas sectoriels pour l'aménagement du territoire

| Référence | Thèmes | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-------------------|---|---|-------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Chapitre 5 | Schémas sectoriels pour l'aménagement du territoire | Fixe les choix fondamentaux relatifs aux services publics prioritaires : éducation, recherche, scientifique, culture, sport, transport, santé, postes et télécommunications, énergie, eau, construction, habitat social et aménagement urbain | NA | Adoptés par voie réglementaire | NR |
| Section 13 | Schéma du tourisme et de l'environnement | | | | |

TITRE IV : des outils financiers et institutionnels spécifiques de la politique d'aménagement du territoire

Chapitre 1 : outils financiers

| Référence | Thèmes | Objectifs et stratégies | Mesures opérationnelles | Mesures légales | Acteurs et gouvernance |
|-------------------|---|---|-------------------------|---|------------------------|
| Chapitre 1 | Revu des instruments financiers | Existence de crédits de financement des projets inscrits au budget d'investissement de l'Etat pour lesquels les ministères sectoriels et les grands corps de l'Etat assurent la maîtrise d'ouvrage | NR | NR | NR |
| Section 1 | Des contrats de Plan-Département | <ul style="list-style-type: none"> • Outil de financement de la politique d'aménagement du territoire • Des crédits contractualisés concernent uniquement les dépenses d'investissement en rapport avec les secteurs identifiés | NR | <ul style="list-style-type: none"> • Les modalités de mise en application des contrats de plan sont fixées par décret en Conseil des Ministres • Signature officielle entre le gouvernement représenté par les Ministères chargés de l'aménagement du territoire, des finances et de la décentralisation et le bureau du conseil départemental ou municipal | NR |
| Section 2 | Des sociétés de développement départemental | <ul style="list-style-type: none"> • Institution financière ayant pour vocation d'apporter un concours financier, sous forme de prêts, aux projets productifs initiés par des privés nationaux et étrangers, à condition que ceux-ci vivent dans la zone d'activité de la société de développement départemental concernée • Appelé à consentir des prêts aux collectivités locales pour contribuer au financement d'équipements collectifs | NR | Crée conformément à la réglementation en vigueur | NR |
| Section 3 | De la ligne budgétaire « Etudes et appui aux opérations spécifiques d'aménagement du territoire » | Est destinée, d'une part au financement des études d'urgence d'aménagement, pour les ministères sectoriels ou les collectivités locales [...] d'autre part, à la participation de l'Etat au capital des institutions de microfinance villageoise | NR | NR | NR |

TITRE IV : des outils financiers et institutionnels spécifiques de la politique d'aménagement du territoire

Chapitre 2 : Des outils institutionnels

| Référence | Thèmes | Objectifs | Outils opérationnels | Procédures et cadre légal | Gouvernance |
|------------------|--|---|----------------------|--|--|
| Section 1 | Conseil national d'aménagement et de développement du territoire | Fixe les orientations générales pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire par l'Etat et les collectivités décentralisées | NR | La composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil national d'aménagement et de développement sont fixés par voie réglementaire | Se saisit ou est saisi des questions relatives à l'aménagement du territoire |
| Section 2 | Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> • Coordonne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles et locales d'aménagement du territoire • Harmonise les programmes, les opérations d'aménagement et d'équipement et en assure les arbitrages nécessaires | NR | La composition, l'organisation et le fonctionnement du comité interministériel d'aménagement et de développement sont fixés par voie réglementaire | NR |
| Section 3 | Commissions départementales et / ou municipale d'aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> • Veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions territoriales de l'Etat et des collectivités locales ainsi qu'au respect des orientations du SNAT • Donne un avis sur les schémas départementaux et municipaux et sur toutes les questions d'aménagement du territoire qui lui sont soumises | NR | La composition, l'organisation et le fonctionnement des commissions départementales et / ou municipale d'aménagement et de développement sont fixés par voie réglementaire | NR |