

Droit foncier des communautés locales en R.D.C. (5/5)

Une feuille de route pour l'établissement de titres collectifs en RDC.

Mots clés: foncier, communautés locales, accès à la terre, accaparement des terres, certificats collectifs, affaires foncières

Réflexion menée sous la direction des experts du Forum des Amis de la terre (FAT), de la Confédération des producteurs agricoles du Congo (CONAPAC), des Ministères du Développement Rural et de l'Agriculture et du Développement Rural, de l'ONG RCN « Justice & Démocratie », et de la coalition « Agricongo » avec SOS FAIM, VREDESEILANDEN.



Auteur(s): Alain Huart^(a) • Malembe Simplex^(b) • Paluku Mivimba^(c) • Florence Liegeois • Clara Van Reeth et Hubert Nzakimuna^(d) • Isabelle Manimben^(e) • Aurore Mansion^(f) • François Cajot^(g) • Paulin Ossit^(h) • Étienne Bisimwa⁽ⁱ⁾ • Mtre Itole^(j) • Oumar Sylla^(k)

Date de publication: Février 2013

Catégorie(s): Agro-foresterie • Savoir-faire paysans • Foncier • Politique agricole, planification, décentralisation, recherche scientifique • Forêts communautaires • Services agro-environnementaux, agriculture de conservation • Organisation des producteurs agricoles, CONAPAC paysans, FEC • Appui, aide au développement

Province(s): Kinshasa • Bandundu • Équateur • Province Orientale • Nord-Kivu • Sud-Kivu • Maniema • Katanga • Kasai-Oriental • Kasai-Occidental • Bas-Congo

Partenaire(s): Alliance AGRICONGO • SOS FAIM • Justice et démocratie

Nombre de pages: 3

Identification: F-EPCJ-A4.6-E1.2-N4-S1.5-5



En 2012, la communauté internationale a adopté de nouvelles recommandations avec une série de textes ciblant le problème des acquisitions massives et de l'accaparement des terres en Afrique. Les organismes spécialisés qui ont acquis une expérience spécifique à la RDC ont un grand rôle à jouer en faveur d'un processus ouvert et interministériel autour du leadership du Ministère des affaires Foncières.

Compléter la loi foncière pour les terres des communautés locales. Un appui financier consistant est nécessaire à la sécurisation des terres; alternatives au système foncier actuel. Une clarification du travail, le rôle des partenaires. Les mesures transitoires et le renforcement des capacités dans la transcription, des titres collectifs; un système de transcription répertoire des transactions coutumières. Agenda stratégique pour initier une phase pilote.

Quatre articles précédents, ont situé les enjeux stratégiques du foncier congolais, les lois en vigueur, la vision et l'arsenal juridique de la communauté internationale, la stratégie REDD+ en matière de foncier, et enfin les propositions des intéressés à eux-même. Il s'agit cette fois d'établir la feuille de route spécifiques à la sécurisation des terres des communautés locales.

- (a) Expert renforcement institutionnel auprès du ministère du Développement rural, avec l'appui de l'Agence belge de développement.
- (b) Secrétaire Général du FAT, Forum des amis de la terre.
- (c) Président de la CONAPAC.
- (d) RCN Justice et démocratie.
- (e) CCFD, Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement.
- (f) GRET.
- (g) SOS Faim, membre de la coalition AGRICONGO.
- (h) Coordonnateur des Conseils agricoles de gestion, CARG, Ministère de l'Agriculture de la RDC et secrétaire de la commission d'élaboration des textes réglementaires de la loi fondamentale agricole.
- (i) Secrétaire Général de la confédération des organisations paysannes du Congo.
- (j) Conseiller juridique du Ministre de l'agriculture sur la loi fondamentale agricole.
- (k) UN Habitat, projet de médiation foncière au Nord Kivu.

1. Compléter la loi foncière pour les terres des communautés locales

Du point de vue du Ministère des Affaires foncières⁽¹⁾, deux grands chantiers, soit les enjeux du foncier urbain, et la sécurisation du domaine foncier de l'État (largement

spolié ces dernières années) nécessitent beaucoup d'énergies « régaliennes » au cours des prochaines années et auront une certaine préséance sur le troisième chantier que constitue le foncier des communautés locales. Ce dernier a cependant le plus d'implications pour l'aménagement du territoire rural; il est aussi le plus transversal (gouvernance locale, aménagement du territoire, préservation du patrimoine naturel,...); la clarification du foncier des communautés locales aura des effets importants pour booster l'économie, touchant près des deux tiers de la population, et entraînera un impact significatif sur le développement, tant pour le monde paysan que pour les investisseurs.

Selon plusieurs avis juridiques, les structures paysannes spécialisées et représentatives⁽²⁾,

(1) Feuille de route.

(2) Forum des Amis de la Terre et la Confédération nationale paysanne - CONAPAC.

la loi foncière nationale ne devrait inclure que des principes généraux: les types de bien foncier: les types de droit de propriété. La place du domaine de l'État; la signification du droit coutumier; les modalités nationales de procédures.

Il est important et conforme à la Constitution, que la démarche officielle nationale ne soit pas cloisonnée par rapport aux initiatives provinciales des structures représentant les communautés locales. Pour éviter la dérive qui serait liée à une interprétation des textes trop différente d'une province à une autre, le comité national composé à parité des représentants de la société civile et de l'État, en ferait le suivi des dispositions prises en province.

Il est donc nécessaire de mettre en place ces groupes de travail, spécifiques aux terres des communautés locales, sous la forme d'une commission nationale spécifique aux droits des communautés locales. Le Gouverneur de province doit activer le conseil consultatif provincial prévu par la loi portant principes fondamentaux de l'agriculture, constitue la structure adéquate à l'échelon provincial.

La décentralisation de la gestion foncière doit permettre la sécurisation du foncier en zones rurales, beaucoup plus rapidement à un coût plus accessible (aux paysans) qu'en utilisant le modèle actuel de l'administration foncière urbaine. L'État ne peut pas assumer seul de tels objectifs: il faut le faire ensemble, avec les organisations paysannes qui font le plaidoyer pour ce changement depuis des décennies.

2. Un appui financier constant est nécessaire à la sécurisation des terres; alternatives au système foncier actuel

Les délimitations et immatriculations des terres sont onéreuses et exigent une mobilisation de ressources humaines, financières et matérielles importantes, dont les paysans ne disposent pas. Mais vu les enjeux politiques (sauvegarde du patrimoine public), économiques (sécurisation des investissements publics) et sociaux (sécurisation indirecte des populations) en cause, l'État œuvrera à l'affectation des ressources nécessaires à leur réalisation prioritaire et mobilisera les partenaires technique et financiers pour qu'ils participent à cet effort.

Un objectif réaliste pourrait être que tous les projets agricoles et de développement rural des bailleurs qui se déploient en province districts et territoires, consacrent par exemple, 10% de leur financement (secteur agricole, désenclavement, sécurité alimentaire) en faveur de la sécurisation du foncier paysan. Les moyens financiers peuvent être mobilisés selon les rubriques budgétaires «gouvernance» dont ces projets sont généralement dotés. Tout cela est possible dans un processus officiel crédible. Le financement de ce processus serait en partie supporté par les partenaires techniques et financiers qui agiraient en complémentarité et en harmonisation, dans leur zone de prédilection⁽³⁾. Un calendrier de déploiement par secteur et territoire pourrait être établi.

Ces démarches et les renforcements de capacités qu'elles incluent, doivent forcément rééquilibrer le rapport de force, en faveur des communautés locales: en effet, sans un suivi rapproché et mesures fortes de régulation, l'installation de comités fonciers locaux trop faibles (sans formation initiale, sans suivi) reviendrait à créer un marché foncier officiel au sein duquel les plus puissants seront vainqueurs, car ils arriveront d'une façon ou d'une autre à acheter les terres des petits producteurs. Il faut donc prévoir dès le départ un minimum de moyens et un renforcement cohérent des capacités.

3. Une clarification du travail, le rôle des partenaires.

Il faudra clarifier le travail des partenaires, soit ceux qui interviennent en amont au niveau de la documentation, des chartes foncières, des registres, du renforcement de capacités et sensibilisation; ceux qui interviennent en aval dans le règlement des conflits fonciers.

En amont, il faut trouver des réponses préalables sur les points suivants: quelles garanties des connaissances techniques des membres des Commission foncières locales? Est-il prévu des formations en droit foncier

(3) À titre d'exemple et à débattre en réunion d'un nouveau groupe thématique piloté par le Ministère des Affaires foncières: la Banque Mondiale en Équateur, dans le district du Kwilu au Bandundu, du Bas fleuve au Bas Congo, ainsi qu'au Sud Kivu et dans le Tanganyika, en rapport aux projets pôles de croissance qui vont s'identifier et se mettre en place. USAID au Bas Congo et Bandundu, l'Agence Belge dans la province Orientale, le Kasai Oriental et le Maniema, le FIDA au Maniema et Bandundu; BAD REDD+ au Kasai Oriental et en Province Orientale, UN Habitat au Bord Kivu, Sud Kivu et Ituri.

et / ou en mécanismes de médiation? Par qui et avec quels moyens?

- Faire un inventaire des zones «à risque», c'est-à-dire les zones riches en ressources où sont généralement octroyées les concessions minières et forestières, dans certains cas aux dépens des communautés locales et des peuples autochtones.
- Délimiter les parcelles; compiler les relevés et évoluer vers une cartographie territoriale: s'appuyer sur les réalisations existantes, de WWF, AWF, CN REDD, et autres projets.
- Mettre en place une procédure d'immatriculation ou de certification décentralisée, sous une forme simplifiée dans un premier temps et en choisissant des régions pilotes.
- Définir de manière claire les droits des communautés locales: les droits des certificats collectifs seront-ils les mêmes que ceux garantis par des certificats individuels? De quelles protections bénéficient les communautés de la part de l'État? Sont-elles protégées des expulsions ou expropriations? Quelles sont leurs obligations, notamment par rapport à l'obligation de mise en valeur, ou celle de devoir se soumettre à une politique foncière provinciale? Quelle est la portée des beaux à ferme?

En aval, il faut définir les modalités judiciaires et des mécanismes de résolution des conflits liés aux terres collectives:

- Développer les solutions à l'amiable via les institutions foncières locales légitimes. S'appuyer sur les associations de développement qui se sont avérées utiles et efficaces ailleurs en matière de développement rural participatif local. Négocier avec les structures qui représentent les chefs coutumiers. S'assurer que les communautés locales seront représentées par un comité, une assemblée, constituée de plusieurs membres. Fournir un appui juridique en cas de confrontation avec des investisseurs étrangers et pour permettre aux exploitants locaux de mieux connaître leurs droits.
- Définir les procédures qui seront en œuvre pour les conciliations: délais, éléments de preuve, personnes à intégrer au processus de conciliation (parties en conflits, sages, notables, autorités administratives, pos-

sibilité de la présence de témoins etc.)
Modalités de validation par une autorité administrative ou judiciaire ou limitée à la bonne volonté des parties puisqu'on parle bien de conciliation?

- Définir la force exécutoire des conciliations: *Comment les Comités fonciers locaux pourront-ils garantir l'exécution des conciliations? Les parties seront-elles volontaires pour exécuter de bonne foi et de bonne volonté les décisions? Les Commissions foncières locales disposeront-ils d'un recours à une force policière/ judiciaire pour faire exécuter les décisions? Est-ce qu'une issue de conciliation qui n'est pas mise en œuvre par l'une des parties après X temps pourra être portée devant la juridiction compétente? Dans ce cas, dans quels délais?*
- Anticiper la question des coûts pour rendre ce processus viable. *Les paysans qui porteront leur cas devant les CC devront-ils payer des frais de procédure? Comment les membres des commissions foncières locales seront-ils évalués et rétribués? Si cela est prévu, dans quel budget de quelle administration de tutelle les coûts de fonctionnement des CC seront-ils prévus? Quelle implication budgétaire pour les gouvernements provinciaux? Les CC disposeront-ils de moyens pour des descentes sur le terrain?*

4. Les mesures transitoires et le renforcement des capacités dans la transcription, des titres collectifs. Un système de transcription répertoire des transactions coutumières

Au départ du comité interministériel, qui élabore stratégie entre les ministères concernés, avec une interface avec les différents partenaires techniques et financiers, pour capitaliser les informations reçues (dont les chartes foncières locales élaborées) des comités provinciaux, on pourra officialiser les tâches des conseils consultatifs provinciaux, et des représentations en territoires et secteurs (loi fondamentale agricole)

Un système de transcription répertoire des transactions coutumières, qui peut évoluer

par un titrage collectif en mesure transitoire de sécurisation, induit :

- La tenue des registres et les mécanismes de mise à jour.
- La création, l'accompagnement, le renforcement des capacités des comités fonciers locaux et la participation des femmes et des jeunes à ces comités.
- La mise en place de mécanismes de résolution des conflits et la précision des délimitateurs de périmètres et des cartes.
- La démarcation systématique des terres « communes » pour éviter leur empiètement par des particuliers.
- Le développement d'informations, de ressources et d'une plus grande confiance pour que les groupes démunis apprennent à défendre leurs droits.

Les modalités de fonctionnement, les sources de financement permanentes de ces dispositifs, le renforcement des capacités, le suivi, restent à définir.

5. Agenda stratégique pour initier une phase pilote :

Vu la complexité des tâches, l'immensité de la RDC, les spécificités des provinces, il faut forcément commencer par une phase pilote. À la base, il faudrait établir des synergies avec les projets qui font déjà du zonage et de la cartographie, des inventaires participatifs des terres des communautés de base en RDC ; il s'agit en particulier avec les projets de conservation des zones protégées et d'encadrement des forêts communautaires (WWF, CARPE) ainsi que les programmes d'intensification agricole et d'alternatives à l'abattis brûlis (REDD+, Hans Seidel,...). Ces synergies peuvent s'établir aux différents niveaux, national, provincial et de territoire, ou ces partenaires sont présents.

Sur base des expériences acquises, le comité national de la réforme foncière des communautés locales, pourrait préconiser de choisir un ou plusieurs territoires pilote dans chaque province afin d'expérimenter ces procédures d'enregistrement des contrats existant (allant jusqu'au de certificat collectif?). Le dispositif de suivi au niveau national, spécialisé sur le foncier des communautés locales, aura entre autres pour tâche de définir les modalités de financement et d'intervention des partenaires.

Enfin, une province pilote pourrait être choisie pour un processus de plus grande ampleur de concentration de projet à portée

foncière, « obligeant » les projets agricoles, les projet de protection de l'environnement, les investissement privé, à une collaboration étroite dans un même espace. Il est important de faire collaborer des projets de conservation de la forêt, avec des projets d'intensification agricole, des projets agro forestiers et puits de carbone, tous ces projets pratiquant le zonage et se concertant dans un comité provincial d'aménagement du territoire et des terres des communautés locales, avec une cartographie dans chaque territoire.