

Qui sécurisera le foncier pour l'usage rationnel des terres au bénéfice des populations en RDC ?

Mots clés: foncier, chef de terre, cadastre, accaparement des terres, agriculture familiale

L'exploitation industrielle de la forêt, des projets de fixation du carbone et autres processus de mise en concession et affectation des terres en RDC risquent de se faire au détriment des populations.



Auteur(s): Marc Rodriguez

Date de publication: janvier 2011

Catégorie(s): Foncier

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

Partenaire(s): ISCO

Nombre de pages: 4

Identification: F-PC-E1-1



F-PC-E1-1

Selon Marc Rodriguez, pour gérer les risques sociaux environnementaux liés à l'attribution des concessions, il faut créer une instance de proximité qui deviendrait l'interlocuteur de référence de toute procédure d'affectation massive de terre, un comité foncier local. Ce rôle est aujourd'hui assumé par les CARG, alternative à la mauvaise gouvernance. Fixer un standard foncier devient urgent, et il faut privilégier l'agriculture vivrière aux concessions.

Comment gérer les risques sociaux environnementaux liés à l'attribution des concessions rurales, forestières, d'élevage et de production de carbone, et aussi les terres liées à la protection et à la conservation de la nature ?

Quels sont les risques actuels qui se constatent, et ceux qui se profilent ?

Marc Rodriguez évoque son expérience de terrain et de proximité des paysans en RDC, et le projet ISCO, qui accompagne 14 CARGs de territoire dans le Bandundu et autant de plans territoriaux. Il nous dit qu'il faudrait créer une instance de proximité, futur comité foncier local, qui deviendrait l'interlocuteur non pas unique, mais de référence, de toute procédure d'affectation massive de terre. Cet interlocuteur aujourd'hui, c'est le CARG. Si le Carg fonctionne bien, il est aussi le lieu d'expression de la société civile, par opposition aux démarches qui partent des ONG le plus souvent provinciales, intermédiaires et d'opinion qui peuvent être divergentes. Demain et selon la loi, le comité foncier local prendra le relais du CARG.

Vu la taille du pays et sa population croissante, il est désormais essentiel de se doter de standards de superficies cultivées pour chaque famille rurale, avec l'idée qu'elles doivent être servies en premier, les concessions venant ensuite. Ces standards doivent être la norme de tous ceux qui se lanceront dans des zonages et autres plans de développement. Les CARGs, veilleront au respect de ces standards pour les populations locales, et donneront aussi leur avis sur toute proposition de mise en concession de la terre.

1. L'interdiction de cultiver, principale cause des risques socio-environnementaux :

Il faut distinguer l'exploitation artisanale de la forêt, par des artisans spécialisés, qui travaillent dans le cadre de programmes de foresterie communautaire, de celle pratiquée par les exploitants forestiers industriels ou par les projets qui sont en train de voir le jour dans le cadre de la réduction des émissions de carbone : projets de reboisement, plantations industrielles, récupération et gel d'anciennes concessions forestières, gel de blocs forestiers n'ayant pas fait l'objet d'une exploitation forestière industrielle.

La différence en effet réside dans l'interdiction faite aux paysans riverains de continuer leurs activités agricoles dans les espaces concernés. Une telle interdiction n'existe pas en exploitation artisanale du bois. Le cas de la foresterie communautaire devrait s'inscrire dans cette logique.

Interdire à un paysan de cultiver peut comporter des risques multiples :

- **Risque de sécurité alimentaire**, dans le cas où le paysan est amené à réduire sa production faute de terres alternatives disponibles, et sans que des avantages ne lui soient offerts, en termes de revenu - en espèce ou en nature - lui permettant de compenser la perte de production alimentaire liée à l'alimentation de la famille ;
- **Risque d'augmentation de la durée des temps de transport** (et de ce fait limitation potentielle de la durée du travail de la culture) si les terrains agricoles où on veut le contenir sont éloignés de son lieu de résidence.

- Risque de diminution des revenus liés à la moindre disponibilité d'excédents commercialisables, sources de revenus pour l'agriculteur. Parmi les conséquences de ceci figure la diminution potentielle de l'accès aux services publics de santé et d'éducation.
- Risque d'augmentation des temps de travail agricole, si les terres où il est contenu ne présentent pas les mêmes caractéristiques de fertilité, à supposer qu'il n'y ait pas de limitation dans les surfaces qu'il cultive (pour avoir les mêmes productions - donc la même sécurité alimentaire et les mêmes revenus - il faut qu'il cultive davantage de superficie, en devant parcourir plus de distance, pour une pénibilité accrue du travail).
- Risque d'augmentation de la tension intercommunautaire dans les zones à forte migration: c'est le cas de la plupart des forêts riveraines. En effet, retirer des terres de l'espace cultivable peut aboutir à augmenter la tension entre les groupes qui se partagent cet espace, en rendant plus difficile l'accès à la terre pour les venants et les pygmées, par exemple.

Ces risques ne sont pas égaux pour toute la population paysanne. Si des emplois sont créés, la masse n'en profitera pas. Si des revenus compensatoires sont distribués, on peut craindre qu'ils le soient de manière inégalitaire. Cette diminution de la sécurité alimentaire et des revenus risque donc de marquer davantage les populations vulnérables ou celles dont les statuts sociaux comportent des éléments de fragilité et d'inégalité de droits. Tout cela peut se traduire par des conflits intercommunautaires et d'une façon générale, à maintenir les populations dans un fort niveau d'analphabétisme.

Un autre risque très important est que les générations futures ne soient pas prises en compte dans les calculs compensatoires. Ceci est très important.

2. La mauvaise gouvernance, autre risque majeur de la mise en concession :

La capacité à négocier des compensations justes - c'est-à-dire qui couvrent exactement les pertes attribuables à la mise en concession, qui prennent en compte les générations futures dans les calculs, qui n'écartent pas les migrants, les pygmées et les vulnérables, cette capacité doit être complétée par une autre capacité : celle de distribuer effectivement et régulièrement les compensations.

Ces deux capacités, négocier des compensations justes et les distribuer effectivement, sont très faibles dans le milieu rural et doivent impérativement être partout renforcées.

RURAL

Le milieu rural est partagé entre deux, voire trois pôles d'autorité qui tous sont en crise : l'autorité territoriale (administrateur de territoire, chefs de secteur) et l'autorité coutumière. Toutes deux font partie de l'administration territoriale en réalité. N'en font pas partie les chefs de terre, si on les distingue des chefs de groupement et de chefferie, ce que fait souvent la coutume. Dans ce cas, il faut bien admettre l'existence de trois pôles d'autorité. Il s'agit ici d'autorités de proximité, fragilisées par la faiblesse des rémunérations, la corruption, la perte de crédibilité, l'affaiblissement du sentiment de responsabilité de la chefferie vis-à-vis du bien-être commun au profit du bien être particulier notamment de la famille cheffale.

Les terres - savanes, forêts - sont gérées dans cet esprit, c'est-à-dire que les terres sont considérées par tous et de plus en plus comme la propriété des familles cheffales et non pas des clans dont elles sont issues. On a abandonné la gestion clanique de la propriété pour aller vers une gestion patrimoniale. Ce phénomène est amplifié par la croissance démographique, qui augmente la taille des clans et réduit celle, relative, des familles cheffales (où le pouvoir reste concentré entre quelques personnes). Il ne faut pas s'y tromper : la loi foncière ne change rien à la réalité de base perçue par tous au Congo : **les propriétaires de la terre sont les chefs de terre. Ils ont pris l'habitude de les vendre, plus exactement de les louer**

et l'on assiste à un vaste phénomène de **mise en location** dont ils sont les **uniques bénéficiaires**. Une grande partie des terres agricoles, savanes et forêts, sont aujourd'hui sous contrat de location de type « concession fermière ou coutumière ». Ces concessions sont des baux de 5 ans soumis à paiement de redevances. Dans la pratique il est difficile aux chefs de récupérer une terre même si la redevance n'est pas payée et chacun considère que ces terres sont « vendues » même si elles ne le sont pas de droit.

Sagesse ancestrale confisquée : le chef ne doit pas oublier qu'il ne s'est pas investi lui-même chef, et que le pouvoir qu'il détient, lui vient de tous les membre de sa communauté.

Aujourd'hui, on a des gardiens qui n'en sont plus, et qui ont oublié que les ancêtres considéraient la terre comme un bien collectif inaliénable et que toute décision foncière requiert l'accord de tous.

URBAIN

Parallèlement à ce vaste processus d'appropriation des terres il en existe un autre, qui part souvent des villes, et consiste en l'appropriation de terres, cette fois de droit, par l'obtention de titres fonciers officiels (d'abord le contrat de location puis le certificat d'enregistrement ou le bail emphytéotique). Ce processus prend de l'ampleur et il concerne des terres de grandes superficies, le plus souvent supérieures aux dimensions permises par la loi.

Il faut souligner que dans les deux cas, la négociation est faite avec les chefs, et à leurs seuls profits. Les notions d'intérêt commun, de dédommagement des paysans affectés par les locations ou ventes n'entrent pas en ligne de compte.

Ceci ne serait pas problématique si de telles pratiques ne se déroulaient pas dans un contexte d'usage collectif des terres et d'agriculture itinérante : **les paysans qui utilisaient la propriété clanique de manière ancestrale sont en train de devenir des paysans sans terre.**

Actuellement on vend ou on loue les terres les mieux placées, près des villages, des bourgs et des cités, et les paysans qui les cultivent depuis toujours ne sont pas consultés. Ces ventes impliquent les services du cadastre

et les autorités supérieures. Ce mouvement concerne principalement des fermes d'élevage : aussi à la perte des terres de culture s'ajoutent les dégâts de la divagation du bétail, dans les terres où l'agriculture est contrainte.

3. Les Conseils Agricoles Ruraux de Gestion, une alternative à la mauvaise gouvernance

Le Ministère de l'Agriculture a pris conscience des risques induits par ces évolutions. L'une des raisons principales pour lesquelles il a créé les CARG est précisément d'essayer de mettre de l'ordre dans la gestion des terres, quelles qu'elles soient : terres agricoles, terres d'élevage, terres de forêt. La Loi Agricole devrait renforcer cette opportunité avec les Comités Fonciers qui seront installés dans un délai qui dépendra de la mise en place des Entités Territoriales Décentralisées. C'est donc une perspective à moyen terme.

À court terme, les CARG sont en place pour offrir un cadre de concertation mais aussi pour créer un cadre de transparence sur la gestion des terres, ainsi que pour déterminer des lignes de conduite pour chaque type de ressources. Toutes les coopérations et les services ministériels devraient en tenir compte, en se souvenant que l'agriculture est la base de l'activité anthropique dans le pays rural, la base de la survie des populations, mais aussi la source de la destruction des couverts végétaux et qu'il est nécessaire que tout s'ordonne autour de cette évidence. **Il n'est pas souhaitable que chacun crée distinctement des comités concurrents, qui réuniront forcément les mêmes hommes et femmes.**

Les CARG sont des cadres de concertation, en cela qu'ils réunissent tous les parties prenantes de la gestion des ressources naturelles : administration du territoire, chefferie coutumière, chefferie de terre, services techniques, société civile (ONG, organisations paysannes, organisations villageoises -Comités Villageois de Développement CVD- professionnels de tous bords dont les forestiers).

La logique est que toute demande d'attribution de terre ou de concession, quelle qu'en soit le but, toute enquête de vacance ou tout processus de délimitation dans le cas des locations de terre soit soumise à l'avis consultatif des Carg, du moins des cargs de secteur. Ceci est de nature à créer des débats locaux sur

l'opportunité des attributions, d'établir un minimum de transparence dans ces processus, et d'amener les intéressés à confronter leurs avis à des lignes de conduite où l'intérêt des populations et notamment les questions de sécurité alimentaire et de revenus soient pris en compte ; que, de même, l'intérêt des groupes vulnérables soit clairement identifié et défendu.

Les CARGs de secteur peuvent aussi être des lieux où les cahiers des charges seront analysés et discutés, dans le respect de l'intérêt commun, en distinguant la part qui revient au chef (car celle-ci est incontournable) de la part qui doit être affectée à l'intérêt commun. Les règles du jeu doivent ici être précisées et définies. Ce sont enfin des lieux où les contraintes économiques des exploitants peuvent être pris en compte dans la transparence, pour éviter les surenchères négatives.

Les CARGs enfin, pourraient mettre en place des modalités de gestion financière transparente des compensations financières, s'il en est, à travers des structures de gestion qui rendent des comptes à la communauté à travers les Comités Directeurs des CARGs.

4. Les besoins en terres cultivables, pierre d'achoppement des délimitations, des enquêtes de vacance et des cahiers des charges

Les risques liés à l'interdiction de cultiver (dans une ferme d'élevage, une concession forestière, une concession d'exploitation du carbone...) devraient être éclairés par une réflexion préalable sur les besoins en terres cultivables. Les services de l'agriculture et de l'environnement devraient à cet égard tenir une position claire, établie sur la base des pratiques réelles de l'agriculture paysanne. Toute délimitation, donc tout processus d'exclusion potentiel de l'agriculture, devrait partir des principes suivants, adaptables localement :

20 ha par famille ! Fixer le standard foncier pour aujourd'hui et demain est urgent.

a. Une famille paysanne de six personnes en moyenne consomme actuellement autour d'un ha par an de terre de jachère ou de terre forestière. Si l'on veut que l'agriculture de cette famille se fixe dans un système à peu près durable, il faut qu'elle évolue dans un espace compris entre 7 et 10 ha selon la qualité des terres. Quelle que soit la qualité de ces terres il est souhaitable, notamment pour que la famille puisse cultiver au besoin un peu plus d'un ha en cours de travail, qu'au moins 10 ha lui soient réservés dans un périmètre de 5 km autour du village. Ceci permet d'assurer des jachères longues, garantie de la recomposition du couvert forestier secondaire et de la fertilité des sols. Cela contribue aussi à sédentariser les familles.

b. Comme la densité humaine doublera en 23 ans, selon le taux actuel de croissance démographique de 3% par an, c'est 20 ha qu'il faudrait réserver à chaque famille pour que les perspectives d'installation au village des jeunes soient sérieusement établies.

Ces standards sont certainement adaptables. Il est certain que la densité humaine et la nature des sols entraîneront des variations sensibles du standard, de même que les savoir-faire locaux en matière d'utilisation des savanes. Ces savoir-faire peuvent eux-mêmes évoluer et ceci doit naturellement orienter le travail des services techniques de l'agriculture (voir article sur l'agriculture de conservation et le stylo).

Il serait logique que ces standards soient pris en compte dans toutes les démarches d'attribution de concession : d'abord l'agriculture vivrière, après, la part des concessions. Tout chemin inverse conduit irrémédiablement à l'impasse, à la pauvreté, à l'exode rural et au conflit, au final, entre les exploitants et la paysannerie.

Ces standards, les CARG et les services chargés de valider les processus d'affectation des terres devraient les prendre en compte systématiquement avant de donner leur avis et de confirmer une attribution. Tout zonage ou réflexion sur l'aménagement ou l'utilisation de l'espace rural, devrait les avoir en ligne de mire.

Que dit le projet de loi agricole adopté par le Sénat, sous examen de la commission environnement de l'Assemblée nationale?

Article 10

Un arrêté du Gouverneur de province crée un Comité foncier agricole, au niveau de chaque entité territoriale décentralisée sur proposition des Ministres provinciaux ayant dans leurs attributions les Affaires foncières, l'agriculture et le développement rural; le Conseil consultatif provincial de l'agriculture, entendu, en détermine l'organisation et le fonctionnement.

Article 17

Il est reconnu à chaque communauté locale les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ses terres conformément à la loi.

L'ensemble des terres reconnues à chaque communauté locale constitue son domaine foncier de jouissance et comprend des réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et les boisements utilisés régulièrement par la communauté locale.

Article 25

Les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont recevables devant les instances judiciaires que s'ils ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties devant le Comité foncier agricole.