

Séverin Mugangu

Maitre Augustin
Mpyi

Alphonse Maindo

Paul De Wit

René Oyono

Alexandre
Corriveau-Bourque

Étude de Référence sur la Tenure en République Démocratique Du Congo



Table des matières

• • •

Synthèse Provinciale 2

Thème/ Note de synthèse n° 1..... 31

Décentralisations et droits fonciers et
forestiers des communautés locales

Thème/ Note de synthèse n° 2..... 45

Moyens d'existence et système de tenure

Thème/ Note de synthèse n° 3..... 63

Incidence des processus d'affectation des terres
sur les droits des communautés locales

Thème/ Note de synthèse n° 4..... 91

La tenure foncière coutumière en République
Démocratique de Congo : Etat des lieux et
perspectives pour la réforme de la législation

Thème/ Note de synthèse n° 5..... 104

Planification de l'utilisation des terres :
impact sur les droits communautaires

Synthèse Provinciale

• • •

Par Alexandre Corriveau-Bourque



CFLEDD | LINAPYCO | RRN | CONAPAC | REPALEF | CODELT | CONAREF | RRI

Remerciements

Cette étude de référence sur la tenure (ERT) a été initiée en 2012 dans le cadre du lancement officiel de la réforme foncière en République Démocratique du Congo (RDC). L'ERT a été mené sous la coordination des programmes Afrique et Global de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) sous le leadership de Solange Bandiaky-Badji, Alexandre Corriveau-Bourque, et Jeffrey Hatcher.

Les consultants principaux qui ont apporté leur appui technique à la rédaction des notes de politiques et synthèses provinciales sont : René Oyono (Décentralisations et Droits Fonciers et Forestiers des Communautés Locales), Professeur Alphonse Maindo (Moyens d'existence et système de tenure en République Démocratique du Congo), Maître Augustin Mpoyi (Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales), Professeur Severin Mugangu (Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation), et Paul de Wit (Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires).

Les études provinciales ont été menés par les chercheurs nationaux suivants : Cornélie Sifa Nduire (Equateur), Gina Kanwanza (Kasai Occidentale), Marie Boundawana Yaifono (Orientale), Safanto Lukendo Bulongo (Sud Kivu), Floribert Ntungila (Bas-Congo). Les rapports provinciaux préliminaires ont été rédigés par Oracle Makangu Diki, John Katanga et Faustin Kakule Muchukunde. La synthèse des études provinciales a été compilée et produite par Alexandre Corriveau-Bourque.

Les facilitateurs pour l'Afrique Centrale de RRI Hortense Ngono-Nga, Christol Paluku, et Mary Nyuyinwi ont apporté leur soutien technique et coordination au niveau national et provincial.

Nos sincères remerciements aux institutions suivantes:

RRI remercie sincèrement le gouvernement congolais à travers le Ministère des Affaires Foncières (MAF) de la RDC ainsi que la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) pour le partenariat et l'appui sans faille aux consultants principaux et chercheurs nationaux dans l'accès aux documents, la disponibilité pour les interviews et la facilitation de l'accès aux provinces, ainsi que l'utilisation des résultats de l'ERT dans la rédaction de la Politique Foncière.

Le Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Décentralisation, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que tous les ministères qui agissent dans la gouvernance foncière, forestière et changement climatique (CN-REDD). Les administrations et gouvernements provinciaux d'Equateur, Kasaï Occidentale, Orientale, Sud Kivu, et Bas-Congo (ancien découpage administrative).

Les organisations membres du Cadre de Concertation sur la tenure foncière (CACO) : Codelt, RNN, LINAPYCO, CONAPAC et CFLEDD, ainsi que le réseau national des peuples autochtones REPALF et toutes les organisations membres de la société civile environnementale congolaise.

Les organisations et institutions internationales : Forest Peoples Programme (FPP- Partenaire de RRI), UN-Habitat, USAID-CARPE, WCS, WRI, RFN, RFUK, Greenpeace, Tropenbos International, et la Banque Mondiale.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution technique dans la révision et l'amélioration des Notes de politiques et études provinciales : Patrick Kipalu, Oumar Sylla, Théophile Gata, Floribert Nyamwoga, Adolphine Byayuwa Muley, et Diane Russel.

Table des matières

• • •

1. Introduction	5
2. État des lieux dans les Provinces	6
2.1 Province du Kongo Central	6
2.2 L'Ancienne Province de Bandundu	7
2.3 L'Ancienne Province d'Équateur	10
2.4 L'Ancienne Province de Kasai Occidental	11
2.5 L'Ancienne Province Orientale	13
2.6 La Province de Nord Kivu	15
2.7 La Province de Sud Kivu	17
2.8 L'Ancienne Province du Katanga	19
3. Conclusion	22
Notes de Fin	24

1. Introduction



Dans la configuration des démembrements de l'État central en République Démocratique du Congo, la Province occupe une position cardinale. Ce qui suit est une note synthétique des analyses menées entre 2012 et 2014 dans le cadre de l'Étude de Référence sur la Tenure dans huit des provinces de la RD Cong. L'analyse a été faite avant le découpage provincial de 2015, et donc les informations présentées dans le présent document se rapportent aux anciennes provinces et pas aux nouvelles.

Les analyses au niveau des provinces offrent une perspective sur les vastes différences culturelles, environnementales, économiques et administratives du pays qui influencent la gestion des terres et autres ressources naturelles. L'objectif de l'analyse provinciale était de tester et vérifier des hypothèses faites dans les analyses thématiques qui ont une perspective nationale.

Les huit provinces couvertes par l'étude sont : Bas-Congo (renommé Kongo Central), Bandundu, Équateur, Kasai Occidentale, Orientale, Nord Kivu, Sud Kivu, et Katanga. Puisque l'Étude de Référence portait sur des espaces ruraux, la Province de Kinshasa a été exclue de l'analyse. Pour des raisons de logistique et de finance, aucune information n'a pu être recueillie par rapport à la province du Maniema et à l'ancienne province du Kasai Oriental.

La présente note synthétique est une réflexion des problématiques que les chercheurs au niveau des provinces ont identifiées comme étant les plus pertinentes, mais la note doit être lue avec la perspective que l'analyse a été faite pour être illustrative. Les ressources et le temps n'étaient pas suffisants pour faire des analyses profondes dans chaque problématique, ni pour assurer une représentation exhaustive de chaque thème. Dès lors, certains aspects ont été sélectionnés pour montrer la diversité des problématiques dans le pays, mais le fait qu'une problématique n'apparait pas ou n'a pas été développée dans une province ne signifie

qu'elle n'existe pas. Les problématiques identifiées dans les provinces peuvent se regrouper dans les catégories suivantes :

- 1. Faiblesses institutionnelles et pluralisme juridique**
 - a. Insuffisance de ressources ;
 - b. Absence d'institutions essentielles ;
 - c. Chevauchement et confusion dans l'attribution des rôles et responsabilité entre autorités ;
 - d. Exploitation des ambiguïtés et faiblesses institutionnelles pour faire des attributions ;
 - e. Incapacité à trouver des solutions durables aux différends.
- 2. Conflits inter et intracommunautaires**
 - a. Contestation pour le contrôle des entités politiques décentralisées (Provinces, Secteurs/Chefferies, Groupements) ;
 - b. Conflits de limites territoriales ;
 - c. Exclusion et marginalisation systématique des peuples autochtones-pygmées¹
- 3. Insuffisance de consultation ou exclusion des communautés des planifications et attributions de terres et ressources**
 - a. Conflits liés aux concessions forestières, agricoles et minières ;
 - b. Conflits liés aux aires protégées et autres initiatives de conservation (REDD+) ;
 - c. Conflits liés aux projets d'infrastructures ;
 - d. Tensions dans la transition entre terres rurales et villes.

Dans l'ensemble, l'Étude de Référence a pu identifier des problématiques, importantes dans chacune des provinces, qui compromettent les droits de tenure des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales.

2. État des lieux dans les Provinces

•••

2.1 PROVINCE DU KONGO CENTRAL²

2.1.1 INTRODUCTION

La Province du Kongo Central (appelée Bas Congo avant 2015) a une superficie de 53 920 km² et représente 2 % du territoire national. Avec une population estimée à 5 572 000 personnes³, elle possède l'une des plus importantes densités d'habitants au km² dans le pays. La Province est divisée en 10 Territoires, 55 Secteurs, aucune Chefferie, et 366 Groupements⁴.

La Province est constituée surtout de vastes savanes et de forêts, surtout près du Mt Mayombe. La Province abrite le Parc marin des Mangroves et la Réserve de biosphère de Luka⁵. Mais l'exploitation incontrôlée a réduit la forêt à une fraction de sa superficie initiale.

2.1.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Les problèmes fonciers dans la Province du Kongo Central couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Incohérence entre la loi étatique et les règles coutumières locales sur l'occupation des terres;
- Conflits inter et intracommunautaires;
- Conflits liés aux concessions;
- Conflits avec les projets d'infrastructure.

Incohérence entre la loi étatique et les règles coutumières

Lors d'une sollicitation d'une portion de terre, l'on constate une intervention aussi forte des Chefs de Secteurs et de Groupements, que des administrateurs de territoires. Dans certaines villes comme Matadi, c'est la Division Provinciale de l'Habitat qui délivre le (s) « titre(s) d'occupation provisoire de parcelle »⁶. Mais en milieu rural, c'est en règle générale l'autorité coutumière qui gère les ressources avec peu d'influence de l'administration de l'État et peu d'organisation systématique. Les « titres » fonciers, les droits

d'occupation, et les négociations avec les éventuels exploitants agricoles, forestiers, miniers et pétroliers se font tous avec les chefs, mais pas nécessairement avec les communautés locales elles-mêmes. Et même en milieu urbain, les chefs continuent d'exercer énormément de pouvoirs.

Les services des cadastres, de l'habitat, et de l'environnement interviennent souvent, le cas échéant, après la distribution ou le lotissement. L'Étude a permis de constater que ces institutions rencontrent beaucoup de contraintes. Spécifiquement, il s'agit d'édifices de travail délabrés, de moyens de déplacement inexistant, de moyens de communication inadéquats, d'un personnel non formé aux notions de base en informatique, et des salaires insuffisants et seulement versés régulièrement depuis peu.

La conséquence logique qui en découle est qu'il y a un grand nombre de conflits liés aux empiétements et incertitudes quant aux dimensions et superpositions des droits. Toutefois, l'Étude n'a pas permis d'identifier d'autres institutions informelles qui pourraient être impliquées dans le processus d'acquisition de terre. Mais nous n'excluons pas la possibilité qu'il y ait des cas de trafic d'influence ou d'usurpation du pouvoir : il s'agit notamment de cas de cession illicite des terres ou d'escroquerie. Plusieurs sources d'informations indiquent que les communautés locales n'ont pas confiance en l'administration foncière, ni en ses animateurs. Les conflits fonciers et de gestion de ressources naturelles consomment énormément du temps et ressources pour les tribunaux, mais également pour les Chefs et autres institutions formelles et informelles de gestion de conflits.

Conflits inter et intracommunautaires

L'une des problématiques sous-jacentes est que le droit foncier « coutumier » est fortement contesté, surtout dans le Bas-Fleuve, à Matadi, à Boma et à Muanda. Il y

a de nombreux conflits entre différents membres d'un même clan qui se disputent la qualité de lignée aînée apte à gérer la terre familiale au nom de tous les autres membres du clan. Dans la zone du Bas-Fleuve et de ses environs, le conflit éclate entre membres d'une même famille. Dans les cataractes et la Lukaya, les conflits opposent surtout des clans, chacun réclamant le droit d'exploitation exclusif du sol. Donc le fait d'attribuer le pouvoir de gestion à un chef « coutumier », quels que soient les intérêts coutumiers qu'il représente est une source de tensions importantes. Le rôle de l'État dans la gestion de ces disputes n'a pas été évalué, mais leur continuation indique que ce rôle est insuffisant et les solutions, s'il en existe, ne sont pas durables.

À tous les niveaux, une élite sociale prend forme et exclut toutes les autres catégories de personnes de l'accès à la terre. Les femmes et les jeunes se sentent surtout marginalisées par cette mode de « gestion coutumière ».

Conflits liés aux concessions

L'absence d'un mécanisme de concertation interministérielle au niveau provincial en 2014 a provoqué une superposition des droits épars et de différentes natures. Ce n'est pas juste des chevauchements entre des concessionnaires, mais les conflits sont de plus en plus nombreux entre les communautés locales et les différents exploitants (forestiers, agricoles, miniers, pétroliers). Certes, il existe, de par les soins de l'administration, des cahiers des charges imposés aux exploitants, mais il existe un grand écart entre le texte et son application sur le terrain.

Les communautés locales trouvent que leurs droits de chasse, de cueillette, de pêche, d'élevage et de culture ont été fortement limités ou bafoués sans leur consultation, ni leur consentement. Mais quand ces droits sont abrogés, la question de l'indemnisation juste demeure un problème. Les cahiers des charges ne sont pas toujours négociés avec les communautés locales et les résolutions ne sont pas toujours exécutées. Les chefs coutumiers sont parfois corrompus par les concessionnaires, ils ne partagent pas leurs vues avec les autres membres de la communauté lorsqu'ils mènent une vente ou une cession de terres ou négocient les clauses sociales des cahiers des charges. Cela provoque d'énormes conflits internes parmi leurs administrés et engendre de la frustration, et

un rejet des pratiques coutumières par ces mêmes chefs.

En définitive, les peuples autochtones-pygmées ont l'impression d'être dépouillés de leurs terres aussi bien par l'État que par les exploitants forestiers, agricoles, miniers et pétroliers, et n'ont plus que peu d'espaces proches pour leurs activités agricoles.

Les sociétés comme SCAM, PERENCO, et la sucrerie de Kwilu-Ngongo font face à beaucoup de demandes pour la renégociation des limites de leurs concessions, la gestion des impacts environnementaux, et leurs pratiques d'engagement envers les communautés locales suite aux mobilisations et manifestations des communautés⁷.

Conflits avec les projets d'infrastructure

La Province du Kongo Central est le site d'un des plus grands projets d'infrastructures du monde : le barrage hydroélectrique Inga III. Le projet risque de déplacer jusqu'à 35 000 personnes de leurs maisons, terres et ressources, lorsque 22 000 hectares seront inondés . Jusqu'en mars 2015, il n'avait pas eu de communication officielle aux populations locales qui seraient affectées, ce qui constitue une violation flagrante des mesures de sauvegarde légales . Il y a certaines personnes qui seront affectées par le nouveau barrage, et qui avaient déjà été expulsées de leurs terres quand les barrages Inga I et II ont été construits en 1972 et en 1982 respectivement. Beaucoup de ces déplacements forcés semblent avoir été faits sans indemnisation, ce qui crée des craintes au sein des populations qui redoutent d'être encore déplacées sans recevoir une indemnisation juste¹⁰.

2.2 L'ANCIENNE PROVINCE DE BANDUNDU¹¹

2.2.1 INTRODUCTION

L'ancienne Province de Bandundu a été découpée en trois provinces en 2015, après que l'analyse provinciale de l'Étude de Référence a été bouclée et donc, « Bandundu » demeura la cible de l'analyse. Les trois nouvelles provinces créées à sa place sont les Provinces de Kwango (vers le sud), Kwilu (au centre), et Mai-Ndombe (au nord). Bandundu avait une superficie de 295 658 km² et représentait 12,5 % du territoire national et avait une population estimée à 9 494 000 personnes¹², concentrée surtout dans la nouvelle Province de Kwilu. La province était divisée en 18 Territoires, 84 Secteurs, 10 Chefferies, et 784 Groupements¹³.

Quarante-et-un pour cent de la superficie de la province est couverte par la forêt, concentrée surtout dans le nord et le centre (Mai-Ndombe et Kwilu). Le sud, est une mosaïque de savanes et forêts (Kwilu et Kwango). Les plus grandes causes de déforestation sont surtout l'exploitation industrielle de bois dans le Mai-Ndombe, et l'exploitation de charbon de bois et de bois de chauffe dans le Kwilu et le Kwango. La déforestation est aussi attribuée aux pratiques d'agriculture des populations locales¹⁴, mais cette dernière doit faire l'objet d'un examen plus poussé¹⁵. On trouve 5 aires protégées dans la Province, dont un Parc (Salonga), quatre Domaines de Chasse (Oshwe, Mangai, Swa-Kibula, et Gitamale) et une Réserve Naturelle (Ntobere), une Réserve Forestière (Mai-Mpili)¹⁶.

Il s'agit d'une province très riche en ressources naturelles, la forêt étant perçue comme une ressource importante de bois, de charbon, de biodiversité, et plus récemment comme une réserve de carbone forestière. Avec des terres fertiles, et une proximité à la capitale, la Province est aussi considérée comme le « grenier » de Kinshasa et des autres provinces environnantes.

2.2.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Avec la richesse en ressources, la proximité avec Kinshasa et les infrastructures d'exportation, les terres et ressources des provinces qui faisaient partie de Bandundu sont beaucoup convoitées. Les problèmes fonciers dans l'ancienne province de Bandundu couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Incohérence entre la loi étatique et les règles coutumières locales sur l'occupation des terres;
- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Insuffisance de consultation ou exclusion des communautés des planifications, et attributions de terres et ressources.

Incohérence entre la loi étatique et les règles coutumières locales sur l'occupation des terres

Comme partout en RD Congo, la problématique foncière est la difficulté d'appliquer la loi foncière sur le terrain. D'un côté, les agents de L'État exploitaient les ambiguïtés des textes, mais d'un autre, les services susceptibles de renforcer la transparence et la bonne gouvernance dans le domaine foncier sont faibles. Entre l'ignorance des textes existants et ces ambiguïtés, les contournements

informels des lois par la population et les administrateurs sont devenus monnaie courante. Cela entraîne une exploitation des espaces non couverts par des titres fonciers et ayant des limites mal définies, ce qui constitue la source des conflits postérieurs ou de remise en question des conventions contractées.

Mais les analyses de l'Étude de Référence ont montré que malgré les défaillances des chefs coutumiers, la population rurale et périurbaine trouve toujours que la sécurité de la tenure foncière est mieux garantie par le pouvoir coutumier que par le pouvoir central. Cela est fondé par le fait qu'il est possible d'impulser un changement positif sur l'autorité coutumière suite à la pression communautaire, la coutume étant plus flexible et plus influençable que les services régaliens de l'État. Par ailleurs, l'Étude de Référence a également montré qu'un certain nombre d'institutions étatiques ont été redynamisées et/ou créées pour résoudre les différents problèmes. Dans le secteur forestier, on a observé la mise en place de Comités Locaux de Suivi (CLS) et de Gestion (CLG), et dans le secteur agricole il y a le Comité Agricole Rural de Gestion (CARG).

Contestation coutumière

Comme dans d'autres Provinces, le pouvoir coutumier et la question de « représentation » d'intérêts de la communauté locale sont fortement contestés. Cela se manifeste de plusieurs façons. D'abord, il y a énormément de conflits liés aux limites administratives des terres villageoises et de groupements. Ensuite, sur la bande de la savane, les conflits augmentent entre agriculteurs et éleveurs. Les agriculteurs se sentent de plus en plus coincés entre la croissance démographique, les pâturages, et les terres gelées par les acquisitions fermières ou spéculatives. Ces influences contribuent beaucoup à l'expansion agricole dans les zones forestières, surtout le long des routes et aux abords des grandes villes. Par ailleurs, les tribunaux sont perçus comme étant inadaptés aux besoins des acteurs.

En 2007, les chefs coutumiers de Bandundu ont établi une commission ad hoc pour prendre en charge les conflits intercommunautaires qui se multipliaient dans leur province. La commission a identifié 300 conflits fonciers et des disputes du pouvoir coutumier dans la le district (ensuite devenu province) de Kwilu¹⁷. En

2010, la commission avait constaté beaucoup de cas de succès dans le district (ensuite devenu province) de Kwango entre deux groupements. Des enquêtes supplémentaires seraient nécessaires pour déterminer la durabilité de ces résolutions.

Les peuples autochtones-pygmées déclarent que leurs droits fonciers coutumiers ne sont reconnus ni par la loi, ni par la plupart des coutumes locales. Elles soulignent que la sécurisation de la tenure foncière des peuples autochtones-pygmées passe par la reconnaissance de leurs droits fonciers. Beaucoup d'initiatives de micro zonage ont eu lieu dans la Province de Bandundu pour identifier les droits et les utilisations de ressources des peuples autochtones-pygmées.

Absence ou insuffisance d'implication des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales dans la prise de décisions

Il a beaucoup d'informations déjà produites par rapport à ce thème, et cette réalité se trouve dans virtuellement tous les secteurs (agricoles, forestiers, miniers, aires protégées). Mais pour cette synthèse, l'Étude se concentrera sur deux initiatives émergentes, le REDD+ et les parcs agro-industriels, qui peuvent avoir un impact assez profond sur les droits des communautés locales.

REDD+

La nouvelle province de Mai-Ndombe est au centre des initiatives émergentes pour les projets de REDD+. D'un côté, la province était le site d'une des premières concessions de REDD+ attribuées à une société privée en 2011. Certaines parties des deux concessions d'exploitation forestière qui avaient été annulées ont été réattribuées pour faire une concession de 299 645 hectares, avec un chevauchement sur les terres d'environ 50 000 personnes. Selon des analyses menées en 2012, la société qui a obtenu la concession (ERA/WWC) a tenu beaucoup de consultations avec les communautés locales, mais ces consultations n'étaient pas suffisantes pour permettre de se conformer aux normes du CLIP¹⁸. Des analyses ultérieures menées en 2014¹⁹ et 2016²⁰ montrent que les communautés sont toujours confuses quant à leurs droits et aux restrictions d'utilisation sur leurs terres. De plus, le gouvernement a soumis au Fond de Carbone FCPF en 2014, un accord provincial portant sur le REDD+ au niveau de la Province Mai-Ndombe toute entière. L'impact sur les droits d'utilisation et les droits d'accès des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales à leurs forêts n'a pas pu être analysé pour ce projet.

PARCS AGRO-INDUSTRIELS

Une des initiatives lancées par le gouvernement national en 2011 était la création de parcs agro-industriels à travers le pays, pour concentrer les investissements en infrastructures par le gouvernement et ses partenaires. Le parc de Bukanga-Lonzo, dans la nouvelle province de Kwango est le premier site lancé en RD Congo pour servir de pilote pour l'initiative. Le parc couvre une superficie de 80 000 hectares qui, de toute évidence, s'étend sur des terres des communautés locale²¹. Le niveau de consultation avec ces communautés, ou de leur consentement aux termes des normes CLIP n'est pas du tout clair. Considérant que ce projet sera le premier de 22 sites à travers le pays, les précédents et les pratiques établies dans la mise en œuvre de celui-ci sont particulièrement importants.

2.3 L'ANCIENNE PROVINCE D'ÉQUATEUR²²

2.3.1 INTRODUCTION

L'ancienne Province d'Équateur a été scindée en cinq provinces avec le redécoupage de 2015, après que l'analyse provinciale de l'Étude de Référence a été bouclée et donc, « l'ancienne province de l'Équateur » demeura la cible de l'analyse. Les cinq nouvelles provinces créées à sa place sont les Provinces de Nord Ubangi, Sud Ubangi, Mongala, Équateur, et Tshuapa. Équateur avait une superficie de 403 292 km² et représentait 17 % du territoire national. Avec une population estimée à 8 596 000 personnes²³, la Province a une densité de population qui en deçà de la moyenne nationale. La province était divisée en 24 Territoires, 85 Secteurs, 2 Chefferies, et 823 Groupements²⁴.

Une forêt dense couvre 87 % de la superficie de l'ancienne province, à l'exception des nouvelles provinces de Nord Ubangi et Sud Ubangi, où il y a de la savane. Les Réserves de la Ngiri et Tumba Lediima tombent dans la nouvelle Province de l'Équateur. La Réserve Scientifique de la Luo est dans la Province de Mongala et la Réserve de Faune de Lomako-Yokokala dans les Provinces de Mongala et Tshuapa. Finalement, une partie du Parc Salonga est aussi dans Tshuapa²⁵. Des dépôts miniers se trouvent surtout dans le nord. Le Fleuve Congo et ses affluents traversent la province, et constituent une source de nourriture et de transport pour la population. Il a aussi des plantations d'hévéa, de palmiers, de caféiers, et de cacaoyers.

2.3.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

En milieu rural, toutes les autres terres sont encore régies par le régime foncier coutumier. Suite à des initiatives de cartographie locale, les terres distribuées par l'État dans le cadre des concessions agricoles, forestières ou industrielles ainsi que les terres protégées (réserves, parcs, etc.) sont revendiquées et utilisées par les communautés locales. Dans l'ancienne province de l'Équateur, les principaux problèmes fonciers rencontrés sont les suivants :

- Faiblesse des institutions de gestion foncière et de ressources naturelles ;
- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Conflits liés aux aires protégées ;
- Conflits liés aux concessions.

Faiblesse institutionnelle étatique

Le problème majeur des institutions ne demeure pas au niveau de leur existence (création), mais plutôt au niveau de leur fonctionnement et de leurs impacts dans les domaines respectifs pour lesquels ils sont censés opérer. Non seulement il y a une confusion intersectorielle, des chevauchements de rôles, et une prolifération de procédures informelles d'enregistrement de droits, mais les outils de gouvernance ne sont pas opérants. Par exemple, la règle générale est qu'il y a une absence d'archives. Et dans le peu d'endroits où on peut encore en trouver, elles sont irrégulières, mal conservées, souvent inaccessibles et inexploitées. Le cadastre forestier n'existe que de nom, mais n'assume pas ses fonctions et sa mission est dévolue soit au cadastre foncier, soit au ministère de l'Environnement, soit encore à celui en charge de l'agriculture. Le coût total à charge du demandeur d'un service est, dans le meilleur de cas, 75 % et dans le pire des cas 300 % plus élevé que le coût réel. Cela explique le fait, entre autres, que les populations n'arrivent pas à solliciter les services étatiques, faute des moyens.

Prolifération de conflits inter et intracommunautaires

Dans l'ancienne province de l'Équateur il y a une prolifération dangereuse de conflits de gestion de ressources entre communautés, et des conflits liés à l'accès au pouvoir/titre de chefs de Secteurs et de Groupements. Les conflits étaient repartis dans toutes les zones, mais sont surtout prédominants dans les districts récemment érigés en provinces de Sud Ubangi et de l'Équateur²⁶. Au Sud Ubangi il y a plusieurs instances où les chefs de groupement ont été imposés par les administrateurs et que les administrateurs refusaient de reconnaître des initiatives locales pour remplacer des chefs coutumiers dont la population n'était pas satisfaite.

Par ailleurs, d'autres conflits ayant éclaté dans ces zones étaient surtout des conflits de délimitation de groupements, d'utilisation de terres ou de contrôle des ressources de pêche et forestières, qui ont dégénéré en affrontements armés. Plusieurs institutions sont intervenues (Search For Common Ground, ONU-Habitat, la section des Affaires civiles de la MONUSCO et les administrateurs de l'État) pour faire la médiation et pour appuyer des comités locaux de conciliation (CLC). Mais l'absence d'outils pour légalement délimiter et sécuriser des terres des communautés, et le défaut d'appui substantiel pour

développer des plans d'aménagement locaux limitent les options disponibles à ces institutions.

Marginalisation des peuples autochtones-pygmées

La problématique de revendications foncières non reconnues des peuples autochtones-pygmées est une des constantes et des plus grandes sources de tension dans la zone. Selon des sources concordantes, on les rencontre dans les territoires de Bikoro, Ingende, Bolomba, Monkoto, Libenge et à Zongo. Bien qu'il soit reconnu que les peuples autochtones-pygmées sont les premiers occupants des terres où ils sont implantés, leur accès aux ressources de chasse et de pêche est souvent contrôlé par des membres de la communauté non-pygmée. Dans le territoire d'Ingende, certaines tensions entre les peuples autochtones-pygmées et les communautés non-pygmées se sont dégénérées dans la violence.

Zones de conservation et Aires protégées

Le profil écologique et la densité relativement basse de la population ont contribué au fait que l'ancienne Province de l'Équateur était l'un des sites prioritaires pour l'expansion du réseau d'aires protégées. Selon le Directeur de l'ICCN de l'Équateur, l'institution a créé 5 réserves naturelles depuis 2006. L'une de ces réserves, Tumba-Lediima, est au cœur de beaucoup de tensions entre les communautés locales et les « éco-gardes » de l'ICCN. La réserve a été établie sans consultation avec la communauté locale ni son consentement, ce qui est contraire au code forestier qui garantit ces droits aux populations. La réserve fait aussi partie des paysages de l'initiative de CARPE. (Voir la note de politique sur le zonage).

Il y a environ 100 000 personnes qui vivent dans les limites de la réserve, ou qui y ont des sites sacrés, ou qui sont dépendantes des ressources dans la réserve pour leurs moyens de subsistance. Mais elles ont seulement été approchées après que l'établissement de la réserve a été finalisé pour être informés que leurs droits d'accès et d'utilisation étaient réduits. Depuis l'établissement de la réserve, le plan d'aménagement (et donc les règles d'utilisation) n'a pas été publié, et les gardes et communautés restent ignorantes des limites²⁷. Malgré l'absence d'information, de consultation et de consentement, depuis 2011, lorsque les communautés essaient d'accéder à des ressources dans cette réserve

pour pêcher, chasser, ou collecter du bois de chauffe, elles sont harcelées, voire arrêtées par les éco-gardes²⁸.

Conflits entre concessionnaires et communautés locales

Même les « aires protégées » ne sont pas immunisées contre des empiètements et chevauchements des concessions forestières. Les mêmes terres des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales dans la Réserve de Tumba-Lediima ont aussi été affectées à des concessionnaires forestiers industriels, là encore sans consultation ou le consentement des communautés²⁹. L'ancienne province de l'Équateur a la plus grande superficie de concessions forestières du pays, surtout concentrées dans Mongala, l'Équateur, et Tshuapa. Dans toutes ces provinces, il y a des conflits entre communautés et concessionnaires. Ces conflits sont liés à la non-consultation dans le processus d'affectation et/ou au non-respect des clauses sociales des cahiers des charges, et/ou l'empiètement sur des terres des communautés dehors des concessions³⁰.

La situation des anciennes plantations abandonnées de l'ère coloniale constitue une autre source de dispute. En effet, 201 plantations d'hévéas, de palmiers, de caféiers, et de cacaoyers sur une superficie de 44 604 hectares sont abandonnées et tombent quasiment en dégradation. De nouveaux acquéreurs appartenant aux élites ou à des investisseurs étrangers qui prévoient de relancer lesdites productions sont confrontés à des prétentions foncières concurrentes. Ces revendications proviennent, d'une part, des populations s'identifiant comme premiers occupants, et d'autre part, des ouvriers (ou de leurs descendants) ayant travaillé dans lesdites plantations et qui considèrent leur longue présence sur les lieux comme un droit acquis sur la terre.

2.4 L'ANCIENNE PROVINCE DE KASAÏ OCCIDENTAL³¹

2.4.1 INTRODUCTION

L'ancienne Province de Kasai Occidental était découpée en deux provinces en 2015, après que l'analyse provinciale de l'Étude de Référence a été bouclée et donc, « Kasai Occidental » demeura la cible de l'analyse. Les deux nouvelles provinces créées à sa place sont les Provinces de Kasai et Kasai Central. Les limites

des découpages sont déjà contestées, avec certains groupes de Mweka demandant un référendum pour qu'elles fassent partie de Kasai Central au lieu de Kasai³². Kasai Occidental avait une superficie de 154 742 km² et représentait 6,5 % du territoire national. Avec une population estimée à 6 118 000 personnes³³, la Province était divisée en 10 Territoires, 50 Secteurs, 3 Chefferies, et 554 Groupements³⁴.

La forêt dense humide couvre le nord de la nouvelle province de Kasai, où se trouve la partie Kasaienne du Parc National de la Salonga. La zone centrale de Kasai et du nord de Kasai Central est une mosaïque de forêt subéquatoriale et de savane, et devient de plus en plus de la savane vers le sud dans les deux provinces. Les deux provinces regorgent d'importantes ressources minières comme le diamant et l'or. L'économie y est dominée par l'exploitation minière artisanale, tandis que l'agriculture reste l'activité principale avec des productions de base de subsistance³⁵.

2.4.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Les problèmes fonciers dans les provinces de Kasai et Kasai Central couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Conflits liés aux concessions minières ;
- Conflits liés aux aires protégées.

Prolifération de conflits inter et intracommunautaires

Les conflits intercommunautaires et intracommunautaires se multiplient dangereusement dans le Kasai et le Kasai Central. Il s'agit de conflits fonciers, des bornes territoriales disputées, des désaccords dans l'exploitation des forêts revendiquée par deux communautés différentes, des revendications de droits de pêche et de gestion des ressources naturelles, et des contestations d'autorité coutumière. Parmi des conflits, beaucoup durent depuis des décennies, et tournent autour des débats sur « l'autochtonie ».

Certains de ces conflits qui sont multiples dans les territoires de Dimbelenge et Mweka ont dégénéré dans la violence, entraîné le déplacement de centaines de personnes, et fait l'objet d'intervention de médiateurs

formés par l'ONU³⁶. Malgré ces efforts de médiation/ conciliation, ces conflits se rallument à fréquence régulière et déstabilisent toute la région³⁷. Une des causes de la crise de Kamuina Nsapu est la politisation du contrôle des Chefferies³⁸. Soixante-dix-neuf autres conflits potentiels ont été identifiés dans le Kasai Central, dont plus de la moitié sont liés aux tensions avec les autorités traditionnelles³⁹.

Conflits miniers

Ce type de conflit est lié aux attributions ou à des ventes illégales de carrés miniers à des trafiquants qui en deviennent par la suite propriétaires, au détriment des propriétaires et utilisateurs locaux⁴⁰.

Zones de conservation et Aires protégées

Le Parc National de la Salonga, le plus grand parc forestier en Afrique, a été créé en 1972 et est à cheval sur quatre provinces: Kasai, Tshuapa (en ancien Équateur), Sankuru (en ancien Kasai Oriental) et Mai-Ndombe (ancienne province de Bandundu). On ne peut ni habiter, ni exploiter des ressources naturelles dans un parc. Parmi les populations qui vivaient dans le parc, beaucoup ont été refoulées et cantonnées dans des villages à la lisière du parc. En 2005, la commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a trouvé que les peuples autochtones-pygmes qui ont été éjectés du parc n'ont jamais reçu d'indemnisation. Cette expulsion leur a dépossédé de leurs lieux sacrés, de leurs sources de nourriture et de médecine traditionnelle⁴¹.



Photo par : jbdodane (<https://www.flickr.com/photos/jbdodane/11985179824/>)

2.5 L'ANCIENNE PROVINCE ORIENTALE⁴²

2.5.1 INTRODUCTION

L'ancienne Province Orientale était découpée en quatre provinces en 2015, après que l'analyse provinciale de l'Étude de Référence a été bouclée. Par conséquent, « Orientale » demeura la cible de l'analyse. Les quatre nouvelles provinces créées à sa place sont les provinces d'Ituri, le Haut-Uélé, le Bas-Uélé, et Tshopo. Orientale avait une superficie de 503 239 km² et représentait 21,5 % du territoire national. Avec une population estimée à 9 003 000 personnes⁴³, une très grande proportion se trouve dans la nouvelle province d'Ituri qui partage sa frontière au sud avec le Nord Kivu. La province était divisée en 24 Territoires, 58 Secteurs, 141 Chefferies, et 1 303 Groupements⁴⁴.

Presque 70 % de l'ancienne province est couverte de forêt dense humide, surtout concentrée dans les nouvelles provinces de Tshopo et Bas-Uélé. Les Provinces de Nord-Uélé et Ituri sont plus couvertes de savane. Le fleuve Congo traverse la province du sud au nord-ouest, et beaucoup d'autres grandes rivières traversent la province, constituant ainsi d'importantes sources de

transport et d'appui à l'agriculture dans les environs. La nouvelle province de Bas-Uélé abrite trois réserves naturelles de Bomu, Mont Hoyo, et Yangambi, et les Domaines de Chasse de Bili-Uere, et Rubi-Tele. Dans le Haut-Uele on trouve trois domaines de chasse (Azande, Gangala na Bodio, et Mondo Missa) et deux mines d'or qui sont parmi les plus grandes mines industrielles du pays⁴⁵. La Réserve animalière d'Okapi enjambe les provinces de Tshopo, Ituri et Haut-Uélé. Le Parc national de la Garamba se trouve intégralement dans la province de Haut-Uélé et une partie nord du parc national de la Maiko tombe dans la province de Tshopo⁴⁶. En 2016, le gouvernement a créé le premier parc national depuis 40 ans qui sera à cheval à la frontière entre Tshopo et la province du Maniema⁴⁷.

2.5.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Les problèmes fonciers dans l'ancienne province Orientale couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Faiblesse dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles ;

- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Tensions dans la transition entre terres rurales et villes.

Faiblesses dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles

Les services étatiques semblent surtout concentrés dans les villes, où on assiste à une confusion entre le rôle des autorités coutumières qui revendiquent toujours le pouvoir sur ces terres et les autorités étatiques. Les ressources de l'État dans la gestion de conflits sont aussi plus dirigées vers la nouvelle province d'Ituri, où une commission foncière a été établie pour gérer les différends qui éclatent à profusion. De même, la société civile concentre ses efforts dans le secteur foncier dans l'Ituri au détriment des autres provinces (Haut-Uélé, Bas-Uélé, et Tshopo), à quelques exceptions près. Mais dans le Haut-Uélé et le Bas-Uélé, Search for Common Ground s'est rendu compte que « *Le service foncier est absent dans beaucoup d'endroits et les champs/parcelles ne sont pas cadastrés* » et que dans des endroits où les services fonciers sont présents, leurs travaux se chevauchent sur les attributions de terres faites par les autorités coutumières⁴⁸.

Conflits inter et intracommunautaires

La grande majorité des ressources analytiques sur les conflits dans l'ancienne province d'Orientale ont été concentrées à Ituri. La présence de groupes armés qui contrôlent des territoires et l'exploitation des ressources naturelles dans ces territoires, et le déplacement périodique des populations ont fortement contribué à l'approfondissement et l'amplification des conflits inter et intracommunautaires qui existaient avant la guerre. La guerre et le déplacement ont aussi créé de nouvelles couches de conflits entre les communautés.

Par exemple, dans les vagues de déplacement, certains déplacés s'installent dans des terres ou maisons vacantes qui sont revendiquées par d'autres populations qui ont été déplacées⁴⁹. Lorsque le déplacement dure, il arrive que les personnes nouvellement installées s'identifient comme étant les propriétaires des lieux, ayant investi des ressources pour « mettre en valeur les terres » où rénover les maisons. Certains obtiennent même des documents informels de propriété. Le déclin de l'autorité étatique et même coutumière dans ces zones de conflits déclenche également un opportunisme où

certaines individus ou groupes profitent du déplacement d'autres, ou du vide d'autorité, pour s'approprier leurs terres, maisons, et ressources⁵⁰. Parfois, l'idée derrière ces appropriations est de régler des injustices perçues qui datent de plusieurs décennies. D'autres le font pour obtenir des ressources dont ils ont été privés par les anciens systèmes de gestion. D'autres encore le font pour le simple profit. Bref, les conflits fonciers et de gestion de ressources naturelles sont complexes, et nécessitent un investissement important par l'État, les ONG, les autorités coutumières, et les communautés elles-mêmes pour des solutions durables. Sinon, il y a un très grand risque qu'elles se perpétuent au détriment de la stabilité. Certaines organisations nationales et internationales y travaillent déjà⁵¹, mais en l'absence d'un cadre juridique foncier clair, équitable et accessible à tous, et d'un désarmement des groupes armés, des solutions durables à ces conflits locaux seront difficiles à trouver.

Les autres provinces ne sont pas épargnées par les conflits inter et intracommunautaires liés à la gestion de ressources et terres. A titre illustratif, au Bas-Uélé, deux groupements revendiquent des ressources minérales (diamants) dans le territoire de Buta sur la base des limites coutumières⁵². Dans le Haut-Uélé, une des grandes préoccupations récentes ressort de l'arrivée récente d'éleveurs de la République Centrafricaine qui sont accusés par les communautés locales de ne pas respecter les limites et normes coutumières d'utilisation des terres. Cela est perçu comme un risque d'éclatement de conflits violents dans un proche avenir⁵³. Les Chefferies dans le territoire de Rungu dans le Haut-Uélé sont aussi le théâtre de contestations entre ethnies qui se trouvent regroupées sous un chef avec le statut « officiel » coutumier, même si les collectivités hétérogènes devraient être normalement des Secteurs et non des Chefferies⁵⁴. À Tshopo, les conflits sont concentrés dans les territoires d'Isangi, de Bafwasende, et d'Opala et tournent surtout autour des différends entre communautés sur les limites des forêts⁵⁵.

Tensions dans la transition entre terres rurales et urbaines

L'une des problématiques qui sont ressorties à plusieurs reprises de l'analyse de l'ancienne province Orientale est le processus de conversion de statut et donc la gestion foncière d'une localité rurale à une entité administrative

urbaine. Cela se manifeste dans l'expansion des villes actuelles comme à Kisangani (capitale de l'ancienne province Orientale et la capitale de la nouvelle province de Tshopo), mais aussi à Aru et Mahagi dans la nouvelle province d'Ituri. Dans l'Ituri, les conflits armés dans la région ont beaucoup contribué à la concentration de la population dans ces nouvelles zones « urbaines ». De plus, les villes d'Aru et de Mahagi sont très près de la frontière ougandaise et sont donc des sites de commerce transfrontalier.

Du fait de la création des cités d'Aru et de Mahagi, ces terres naguère rurales sont devenues urbaines. Puisque les terres urbaines sont généralement destinées à des fins résidentielles, commerciales, ou industrielles, les droits sont normalement attribués aux individus, sociétés, et ménages. Mais il se pose la question de savoir quel sort a été réservé aux ayants-droit coutumiers dont les terres ont désormais changé de statut du fait de leur incorporation à la cité. D'un côté, beaucoup de ces droits s'expriment collectivement, mais également, beaucoup de droits de jouissance détenus par des ayants-droit coutumiers ne sont pourtant pas des droits de propriété. Les femmes et autres groupes vulnérables sont particulièrement à risque de perdre leurs droits sans indemnisation dans le morcèlement, face à des élites coutumières qui peuvent s'approprier des terres, ou tirer profit des ventes.

Leur mise sur le marché ne peut se faire que si elles figurent sur un plan parcellaire. À défaut, il est exigé un arrêté spécial du Gouverneur autorisant leur mise en vente. La gestion de ces terres est donc désormais soumise à des conditions restrictives. En effet, les ayants-droit coutumiers de ces nouvelles cités n'ont pas été expropriés, leurs droits fonciers sont restés intacts. Cela n'a cependant pas empêché la création d'un marché foncier pour ces deux villes. À défaut des plans parcellaires à Mahagi et Aru, le conservateur s'arrange avec les Chefs coutumiers pour « aménager des sites » et créer ainsi à son initiative des marchés fonciers⁵⁶.

Beaucoup de « documents fonciers » qui découlent de ces transactions sont illicites, puisqu'elles ne se conforment pas à la loi qui, du reste, renferme beaucoup d'ambiguïtés par rapport à la conversion des droits sur les espaces ruraux au régime foncier urbain.

Près de Kisangani, des individus obtiennent des parcelles rurales des communautés locales par des procédures informelles. Certaines sont obtenues par négociations avec les autorités coutumières locales, et parmi ces concessions, certaines sont mises en valeur, avec une création d'emplois pour les communautés. Mais l'Organisation Tropenbos a trouvé que beaucoup de ces acquisitions sont faites par des élites urbaines (militaires et alliés d'hommes politiques) sans consultation aucune avec les communautés locales, ce qui, en soi, sème les graines de conflit⁵⁷.

2.6 LA PROVINCE DE NORD KIVU⁵⁸

2.6.1 INTRODUCTION

La Province de Nord Kivu a une superficie de 59 483 km² et représente 2,5 % du territoire national. Avec une population estimée à 6 655 000 personnes⁵⁹, elle possède l'une des plus importantes densités d'habitants au km² du pays. La Province est divisée en 6 Territoires, 7 Secteurs, 10 Chefferies, et 96 Groupements⁶⁰.

La Province est dominée par la forêt à l'ouest et par une mosaïque de savanes-forets vers l'est. Elle est extrêmement riche en dépôts miniers, particulièrement la Wolframite, le Pyrochlore, la Cassitérite, et la Colombite-tantalite. La Province est également riche en biodiversité et abrite le premier parc national sur le continent africain, le Parc National des Virunga. La Province abrite une partie des parcs de Kahuzi-Biega et de Maiko parmi plusieurs réserves naturelles (Kisimba Ikobo, Tayna) et le domaine de chasse de Rushturu⁶¹. La Province fait partie de celles qui ont la plus grande proportion de leur superficie dédiée aux aires protégées.

La Province est en proie à des conflits armés depuis le début des années 1990, une guerre qui a traumatisé la société, dégradé les institutions et sapé la confiance sociale. La guerre a aussi contribué à la dégradation des ressources naturelles à l'intérieur et à l'extérieur des aires protégées, ce qui augmente la pression et exacerbe la compétition sur les ressources qui restent.

2.6.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Les problèmes fonciers dans la Province du Nord Kivu couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Faiblesse dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles ;
- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Conflits liés aux aires protégées.

Faiblesses dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles

Il faut noter que la guerre qui persiste à l'Est du pays depuis les années 1990 limite fortement les mouvements et compromet l'efficacité des autorités étatiques dans cette province. À cela s'ajoutent les problèmes d'ordre matériel et financier qui ne permettent pas à ces acteurs d'offrir un travail de qualité. Cette faiblesse s'étend également au secteur forestier. En 2014, le Conseil Consultatif Forestier Provincial n'avait pas été mis en place, et le Cadastre forestier restait non opérationnel.

Au soubassement de ces faiblesses se trouve le dualisme juridique qui est une source de confusion profonde pour les administrateurs étatiques et coutumiers et les communautés locales. Dans cette confusion, des acteurs de tout genre obtiennent des terres d'une manière anarchique et informelle, ce qui entraîne une superposition de plusieurs revendications, chacune avec sa preuve. On assiste là à un problème qui est fondamentalement de gouvernance⁶². En 2010, il était estimé que 80 % des conflits portés devant le Tribunal de Grande Instance de Goma, et 85 % devant le Tribunal de Paix à Butembo étaient des disputes foncières⁶³. Ces conflits n'étaient pas traités suffisamment rapidement pour répondre à la demande et le problème ne semble pas avoir trouvé de solution. Il faut également reconnaître que beaucoup de citoyens du Nord Kivu n'ont pas les moyens d'ester devant la justice officielle. Ce manque d'accès à la justice est dû à la distance, au coût, à l'absence de documents étatiques, à l'absence de confiance aux institutions, et aux barrières institutionnelles, ce qui fait qu'ils essaient de trouver d'autres moyens de résolution de leurs différends⁶⁴. Beaucoup d'organisations nationales et internationales se sont engouffrées dans cette brèche pour trouver des résolutions à ces conflits et pour appuyer les autorités locales. Selon certaines analyses, ces structures traitent beaucoup plus de cas que les structures formelles⁶⁵.

Conflits inter et intracommunautaires

Comme dans la Province d'Ituri, la guerre au Nord Kivu

a des effets profonds sur les conflits fonciers et de gestion de ressources. La dégradation des institutions de gestion au niveau local et des liens sociaux accélère des processus, observés dans autres parties du pays, d'individualisation de droits qui étaient jadis détenus collectivement. Cette individualisation ne se fait pas nécessairement au profit des ayants-droit initiaux ; elle profite surtout aux élites urbaines, aux Chefs, et aux militaires⁶⁶. Les concessions attribuées à ces élites contribuent à la réduction des espaces disponibles aux paysans pour leurs moyens d'existence dans une province qui est déjà démographiquement très dense, et donc augmentent les enchères pour le contrôle des ressources qui y restent.

En plus des conflits entre voisins, et entre les paysans et les élites, il a aussi la problématique liée aux manipulations par les gouvernements coloniaux et postcoloniaux en faveur de certains groupes ethniques. L'un des aspects au cœur de ce conflit tourne autour de la question de savoir quelles communautés seront perçues comme étant « allochtones » et donc ayant des droits secondaires, ou ayant des droits de premiers arrivés sur les terres (distinct des autochtones-pygmées)⁶⁷.

Historiquement, il a eu des massacres et contre-massacres entre milices mobilisées par des narratifs identitaires chauvinistes pour avoir le contrôle des chefferies, des terres et ressources naturelles. Le territoire de Masisi est un des sites où ce type de violence a été le plus fréquent. Beaucoup d'analyses académiques ont été effectuées sur le lien entre « l'autochtonie » et les ressources naturelles dans les Provinces d'Ituri, de Nord Kivu et de Sud Kivu⁶⁸.

Les conflits liés aux aires protégées

Au regard de la population très dense dans le Nord Kivu, le fait que les plus grandes proportions des terres dans cette province soient placées sous des régimes de conservation d'aires protégées impose des contraintes importantes à la population locale. La création du Parc National des Virungas en 1925 a déplacé beaucoup des communautés locales et les a placées sous la dépendance politique et foncière des communautés d'accueil qui ont dû absorber une nouvelle population. Le statut juridique de « Parc » national interdit strictement l'utilisation des ressources par les communautés. Faute

d'alternatives, les communautés continuent à exploiter les ressources et tombent en conflit fréquemment avec les gardes du parc⁶⁹. Résultat, les limites du Parc sont de plus en plus remises en cause.

De plus, des groupes armés exploitent aussi les ressources du parc et contribuent fortement à sa dégradation. En 2006, l'intégrité du Parc a aussi été mise à risque par la découverte de réserves pétrolières dans ces limites et l'attribution par le gouvernement de permis d'exploration. Aucune décision d'attribution de concessions d'exploitation n'a été prise à ce jour.

Mais il y a des indications montrant que le modèle de conservation à l'exclusion des communautés locales n'est pas la seule option. Des « réserves communautaires » de conservation ont été établies dans les territoires de Waikale et Lubero pour créer un corridor de protection entre les parcs Maiko et Kahuzi-Biega depuis 1998. Cette zone est un des territoires du projet CARPE. L'une de ces réserves, la réserve de gorilles de Tayna, a été transformée en réserve naturelle gouvernementale en 2006. Le plan de gestion n'a toujours pas été validé officiellement, mais la première mouture du document indique que l'ICCN a déjà signé un contrat confiant la gestion de la réserve à la population locale⁷⁰. Cette initiative de réserves communautaires n'est pas sans critiques.

2.7 LA PROVINCE DE SUD KIVU

2.7.1 INTRODUCTION

La Province de Sud Kivu a une superficie de 65 070 km² et représente 3 % du territoire national. Avec une population estimée à 5 772 000 personnes⁷¹, elle possède l'une des plus importantes densités d'habitants au km² du pays. La Province est divisée en 8 Territoires, 5 Secteurs, 18 Chefferies, et 185 Groupements⁷².

La Province est dominée par la forêt au centre, au nord et à l'ouest, et par une mosaïque de savanes-forêts vers l'est et le sud. La Province est riche en biodiversité, et abrite une partie du parc de Kahuzi-Biega et les réserves d'Itombwe, du Mont Kabobo, et de Maniema et la partie nord du domaine de Chasse de Luama Kivu. Une grande proportion des superficies de la Province abritent des aires protégées. Elle est extrêmement riche en dépôts miniers, surtout l'or et la cassitérite.

Comme le Nord Kivu, la Province du Sud Kivu est en proie à des conflits armés depuis le début des années 1990, une guerre qui a traumatisé la société et dégradé les institutions et la confiance sociale. La guerre a aussi contribué à la dégradation des ressources naturelles à l'intérieur et à l'extérieur des aires protégées, ce qui augmente la pression et exacerbe la compétition sur les ressources qui restent.

2.7.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Les problèmes fonciers dans la Province du Sud Kivu couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Faiblesses dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles ;
- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Conflits liés aux concessions minières ;
- Conflits liés aux aires protégées.

Faiblesses dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles

Dans le Sud-Kivu d'une manière générale, la mauvaise gestion foncière entraîne beaucoup de confusion et de conflits. L'irruption de la propriété privée déstabilise l'organisation clanique dans les communautés forestières semi-sédentarisées. Un phénomène curieux est, en effet, à ce jour observé dans les zones à très faible densité situées dans la partie forestière du Sud-Kivu : l'engouement de nouvelles élites originaires de ces zones pour l'enregistrement des terres. Dès lors, ces terres sont enregistrées au nom d'individus isolés, au détriment des droits collectifs.

Mais dans les zones plus densément peuplées — le pluralisme juridique règne — les attributions minières, de conservation, foncières, coutumières, forestières, se chevauchent toutes. Donc on peut dire que les conflits résultent très souvent de doubles- attributions d'un même terrain. Dans certains cas, le terrain est attribué à deux « concessionnaires différents par une même autorité coutumière ou un même tenant foncier. Dans d'autres cas, il est concurrentement attribué à des concessionnaires différents par deux autorités coutumières différentes. Dans d'autres cas encore, l'attribution concurrente du terrain est l'œuvre respectivement d'une autorité coutumière et d'une

autorité étatique, ou c'est le cas de deux autorités étatiques (ou même parfois la même) ayant attribué une terre à de multiples utilisations⁷³.

Conflits inter et intracommunautaires

Les sources de tension inter et intracommunautaire au Sud Kivu sont multiples. Les tensions proviennent de la mauvaise gouvernance par des élites locales (comme relaté plus haut), des revendications contestées de droits d'appartenance locale ou « d'autochtonie » (distincts d'autochtones-pygmées). Elles proviennent aussi de l'immigration de groupes venus d'autres régions et pays, et l'impact des déplacements et dislocations sociales liés aux multiples guerres qui ont affecté la région. Beaucoup d'analyses ont été faites sur ce sujet par des ONG locales, internationales, et des structures académiques qui abordent chacun de ces thèmes en profondeur, et montrent comment chacune de ces dynamiques est inter reliée aux autres⁷⁴. Une chose est sûre, ces conflits contribuent fortement à la perpétuation des conflits armés et à l'insécurité foncière.

Les conflits liés aux concessions minières

Les sociétés industrielles d'extraction minière ont en grande majorité quitté le Congo pendant les dernières années du régime Mobutu et pendant la guerre civile qui a finalement vu l'arrivée de Laurent Désiré Kabila au pouvoir. Pendant cette période, des exploitants artisanaux ont occupé des sites contrôlés auparavant par les sociétés minières. Ils ont pu sécuriser leur tenure sur ces sites, en négociant à plusieurs niveaux d'autorités (étatiques, militaires, groupes armés, coutumiers). Beaucoup de ces mineurs venaient des communautés locales, mais d'autres sont originaires d'autres parties du pays et même d'autres pays pour participer à l'économie minière. Au Sud Kivu, certaines sociétés minières essayent de s'établir dans les concessions qu'elles ont négociées avec le gouvernement, mais beaucoup de sites sont toujours sous le contrôle des autorités coutumières et sont utilisés par des mineurs artisanaux⁷⁵.

Les autorités coutumières jouent souvent le rôle d'intermédiaires entre les communautés et les sociétés/gouvernement, et se positionnent comme représentants des intérêts des communautés. Mais comme on l'a vu dans le contexte de l'établissement

de la société canadienne Banro Corporation dans la Chefferie de Luhwindja dans le Territoire de Mwenga, ce positionnement compromet souvent des consultations véritables avec les communautés locales. Les élites coutumières négocient des accords qui favorisent leurs intérêts financiers et politiques, mais ne répondent pas nécessairement aux besoins des communautés locales et des mineurs artisanaux⁷⁶. Malgré des efforts consentis par la société pour compenser la perte de terres (pour les communautés locales déplacées) et la perte de revenu pour les mineurs artisanaux, ces compensations sont considérées comme insuffisantes⁷⁷. En réalité, puisque les communautés déplacées n'ont pas de titre de propriété officiel pour leurs terres, elles ne sont indemnisées que pour leurs abris et leurs cultures, et pas pour la valeur des terres. De même, la majorité des exploitants artisanaux ont aussi perdu leurs emplois une fois que la concession est passée de la phase d'exploration à l'exploitation. Les programmes de formation professionnelle dispensés n'ont pas été suffisants pour remplacer le revenu qu'ils tiraient des mines. Dans ce territoire également, il y a des peuples autochtones-pygmées qui ont été expulsés de leurs territoires traditionnels suite à l'arrivée des concessionnaires miniers sans consultation ni compensation⁷⁸. Ces exemples montrent que la consultation et la négociation avec seulement les Chefs coutumiers sont largement insuffisantes, et risquent d'occulter les intérêts d'une large frange de la population.

Les conflits liés aux aires protégées

Les aires protégées au Sud Kivu ont fréquemment été les théâtres de conflit et de contestation. Le cas du Parc National de Kahuzi-Biega est particulièrement édifiant sur la problématique. Initialement créé comme une réserve forestière en 1937, il a été transformé en Parc National en 1970 et agrandi de 60 000 à 600 000 hectares en 1976. Cet agrandissement a annexé les terres coutumières de milliers de personnes, dont 6 000 personnes autochtones-pygmées, qui habitaient dans les limites du parc⁷⁹. Les communautés autochtones-pygmées qui ont été expulsées vivent dans une situation très précaire, et sont privées de leurs lieux sacrés, de leur source de nourriture traditionnelle. Depuis ce temps, il y a eu beaucoup de conflits entre les communautés locales et les éco-gardes, ce qui a entraîné des cas de violence et la dégradation rapide de l'environnement⁸⁰. En 2014, une investigation sur le mécanisme « Whakatane » a été lancée pour trouver une résolution à ce différend. L'initiative a fait une cartographie participative des revendications territoriales des communautés locales et des consultations entre les communautés et des représentants du gouvernement. Il paraît qu'en mai 2017, le processus n'avait pas encore abouti à des résultats concrets⁸¹.

Egalement dans la province, on trouve la Réserve Naturelle d'Itombwe, un projet de conservation initialement lancé en 1998 au niveau de la province dans le but de promouvoir la conservation communautaire⁸². Mais en 2006, le gouvernement national s'est approprié l'initiative et a établi une réserve de 15 000 km² dans un processus qui ne respectait pas les lois sur la consultation et le consentement pour le classement des forêts⁸³. La nouvelle réserve imposait un régime d'accès et d'utilisation très stricte et créait un risque d'expulsion pour les communautés locales⁸⁴. L'établissement de la réserve a illégalement aliéné les ressources essentielles pour la survie d'environ 60 000 personnes autochtones – pygmées⁸⁵ en plus d'un nombre indéterminé d'autres communautés locales. Après une mobilisation des communautés affectées, surtout les peuples autochtones, le gouvernement a accepté de renégocier les limites de la réserve. En 2016, un accord a été signé entre des représentants du gouvernement, et les représentants des communautés locales pour réduire la superficie de la Réserve à 5 732 km²⁸⁶. Il reste toujours à voir si

le gouvernement va sécuriser les droits des peuples autochtones – pygmées et autres communautés impliqués dans les négociations en leur accordant des concessions forestières communautaires. Cela pourrait constituer un gage que les communautés peuvent défendre leurs territoires contre des empiétements et pourrait légalement contribuer à la gestion durable des ressources.

2.8 L'ANCIENNE PROVINCE DU KATANGA⁸⁷

2.8.1 INTRODUCTION

L'ancienne Province du Katanga était découpée en quatre provinces en 2015, après que l'analyse provinciale de l'Étude de Référence a été bouclée. Par conséquent, « Katanga » demeura la cible de l'analyse. Les quatre nouvelles provinces créées à sa place sont les provinces du Tanganyika, de Haut-Lomami, de Lualaba, et du Haut Katanga. Katanga avait une superficie de 496 871 km² et représentait 21 % du territoire national. Avec une population estimée à 13 207 000 personnes⁸⁸, surtout concentrées dans la nouvelle province de Haut-Katanga. La province était divisée en 222 Territoires, 37 Secteurs, 55 Chefferies, et 499 Groupements⁸⁹.

La Province est dominée par une savane arbustive, avec de petites galeries forestières dispersées çà et là. En 2008, la province du Katanga avait deux parcs nationaux, dont les parcs de Kundelungu (dans le Haut-Katanga) et de l'Upemba (à cheval entre le Haut-Katanga, le Haut-Lomami, et le Lualaba), et quinze réserves naturelles et domaines de chasse, parmi lesquels seulement cinq étaient opérationnels à l'époque⁹⁰. L'Étude de Référence n'a pas pu trouver des recensements plus à jour, mais beaucoup de ces sites se chevauchent avec des concessions minières, ce qui contribue fortement à la dégradation de l'environnement.

Le Katanga est surtout connu pour son secteur minier avec de vastes réserves de cuivre, de cobalt, de zinc, entre autres. L'exploitation artisanale de ces ressources est toujours prédominante, même si les sociétés minières industrielles sont en train de s'établir de plus en plus. L'extraction minière à grande échelle se passe surtout dans les provinces du Haut Katanga et de Lualaba, mais les deux autres provinces ont des niveaux de pauvreté plus élevée que la moyenne nationale⁹¹.

2.8.2 PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Les problèmes fonciers dans l'ancienne province du Katanga couvrent beaucoup de thèmes, dont les principaux sont les suivants :

- Faiblesses dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles ;
- Conflits inter et intracommunautaires ;
- Conflits liés aux concessions minières.

Faiblesses dans l'administration du secteur foncier et autres ressources naturelles

Selon le procureur de Lubumbashi, au moins 80 % des affaires devant les cours et tribunaux de Lubumbashi sont des conflits fonciers. Beaucoup de conflits sont dus à des doubles et triples attributions, soit par les mêmes autorités qui revendent la même parcelle, ou deux autorités différentes qui revendiquent les droits d'attribution et procèdent sans consultation avec les autres.

Certes le secteur minier est mieux organisé et mieux financé que les autres, mais il y a encore un désordre institutionnel qui règne dans le secteur. Même si le code minier (2002) a établi une base légale pour l'exploitation minière artisanale, la majorité de l'exploitation minière en 2010 était réalisée en dehors de la loi. Cette exploitation illégale aggrave la vulnérabilité des mineurs et des communautés riveraines face aux abus multiples. Au cours des dernières décennies, les autorités étatiques ont donné la permission aux mineurs artisanaux d'exploiter les ressources de manière informelle, même si les droits d'exploitation étaient déjà attribués aux sociétés privées ou à la société nationale, Gécamines⁹². De multiples parties imposent des « taxes » sur les exploitants pour contrôler les droits d'accès (autorités étatiques, groupes armés et des autorités coutumières).

Conflits intra et intercommunautaires

La richesse minière de la province a attiré beaucoup de migrants venant d'autres régions et pays depuis l'époque coloniale, ce qui a drastiquement transformé les proportions démographiques de la province, surtout dans les villes et les sites miniers. Il y a beaucoup de tensions qui ressortent de ce changement démographique, et la compétition pour le contrôle des positions politiques s'oriente beaucoup autour des questions identitaires de « d'autochtonie » (distinct des autochtones-pygmées).

Plus concrètement, beaucoup d'observateurs avaient signalé que le découpage provincial au Katanga allait être contesté à cause de ces tensions intercommunautaires⁹³. Les limites de la province de Lualaba sont particulièrement contestées ; les communautés « autochtones » de Kolwezi réclament leur appartenance à la province de Lualaba, et exigent d'avoir leur propre province, ou de se faire intégrer dans la Province de Haut-Katanga⁹⁴.

Comme dans les autres provinces, les limites et contrôles des Groupements, Secteurs et Chefferies sont fortement contestés, avec des conflits intercommunautaires particulièrement violents observés dans les provinces de Tanganyika et de Haut-Lomami⁹⁵. Ce qui est le plus préoccupant, ce sont les conflits intercommunautaires qui persistent dans la Province de Tanganyika entre les peuples autochtones-pygmées et les autres communautés locales. En 2014, les conflits entre ces populations ont causé le déplacement de plus de 77 000 personnes, en majorité des autochtones-pygmées. Le conflit trouve ses racines dans la marginalisation des peuples autochtones-pygmées par rapport à leurs droits aux terres et forêts ; différentes communautés se sont affiliées à des groupes armés et/ou au gouvernement pour faire avancer leurs objectifs⁹⁶. Une intervention par le gouvernement et la MONUSCO a pu dissiper les tensions en 2015, mais les problèmes de base ne seront pas résolus durablement tant que les droits fonciers et de gestion territoriale ne sont pas négociés et sécurisés dans la loi.

Au-delà de ces tensions intercommunautaires, la présence continue de groupes armés dans l'ancienne province du Katanga a provoqué aussi beaucoup de déplacements en 2014, avec près de 592 000 personnes déplacées en interne⁹⁷. Comme dans les autres provinces, le déplacement est souvent suivi par des occupations secondaires, ou des ventes précaires de parcelles, ce qui constitue en soi une source de conflit potentiel, au retour des personnes déplacées.

Conflits dans le domaine minier

Une analyse récente a estimé que près de 72 % de la superficie du Katanga ont été attribués à l'exploitation ou exploration minière⁹⁸. Le même rapport estime que 80 % de la population rurale dépendent de l'agriculture pour leurs moyens d'existence ; dès lors, l'accès à la terre



Photo par : bobulix (<https://www.flickr.com/photos/bobulix/6379255773/>)

et à l'eau est essentiel pour leur survie économique⁹⁹. L'autorisation d'exploitation des carrières est un droit exclusif, alors s'il y a des communautés qui habitent ou qui utilisent les terres et ressources dans une concession donnée, elles risquent de se faire expulser. L'agriculture est aussi particulièrement vulnérable comme moyen d'existence face à la pollution. La majorité des concessions attribuées ne sont pas encore opérationnelles, mais le potentiel est énorme pour des conflits futurs.

La note de synthèse sur les processus d'affectation des terres a montré que les mesures de sauvegarde sociale pour les droits des populations locales dans le secteur minier sont limitées au droit d'être informées et d'être indemnisées. Mais dans la réalité, de multiples exemples ressortent dans la province, montrant que ces « sauvegardes », qui sont déjà excessivement limitées, ne sont même pas respectées. Les groupes expulsés, souvent de force, sont généralement des mineurs artisanaux et des communautés locales. En 2008, des

policiers ont utilisé la violence pour expulser des mineurs artisanaux des carrières dans le Kamatanda¹⁰⁰. De même, les sociétés Ruashi Mining et TFM/Freeport ont déplacé des mineurs artisanaux de leurs sites en promettant des indemnités. Mais ces indemnités étaient perçues par les déplacés comme étant insuffisantes, inadaptées aux besoins de ceux qui ont perdu leur accès aux mines, et dans certains cas n'ont jamais été livrées¹⁰¹. Pour les communautés déplacées en 2009, 387 cases dans une communauté près de la mine de Luiswishi ont été détruites par la police et des agents de la société minière Belge EGMF, et jusqu'en 2014 les victimes n'avaient reçu aucune indemnité¹⁰². En 2011, 300 ménages ont été expulsés à Luisha pour que la société chinoise CIMCO puisse construire une usine de transformation, avec juste quelques semaines de préavis et une indemnité insuffisante pour que les déplacés puissent se réinstaller ailleurs¹⁰³. Il ne s'agit là que quelques exemples, et non d'un recensement exhaustif des conflits qui se produisent dans le secteur minier au Katanga.

3. Conclusion

•••

Les institutions essentielles pour la bonne gestion (cadastres fonciers, forestiers, miniers) ne sont le plus souvent pas opérationnelles ; les conseils consultatifs forestiers provinciaux, quand ils existent, n'ont souvent pas les ressources pour mener leur mandat à bien. Le découpage provincial de 2015 vient amplifier les défis pour le renforcement de ces institutions. Un des avantages est que les institutions n'auront pas des territoires aussi vastes à administrer. Seulement, le transfert des documents existants, le recrutement et la formation des agents pour chacune des nouvelles provinces, et la dotation de ces structures en équipement restent un défi énorme. (Voir la note de politique sur la décentralisation).

Mais en attendant que ces institutions soient établies et/ou renforcées, un problème plus fondamental doit et peut être réglé avec des réformes de la loi. Notamment, il est nécessaire de clarifier la répartition des responsabilités institutionnelles et d'éliminer l'ambiguïté sur les droits de tenure des peuples autochtones-pygénées et autres communautés.

L'on trouve un pluralisme juridique dans toutes les provinces, et des permutations de ce pluralisme dans les mêmes provinces. Une des manifestations les plus tangibles de ce pluralisme est que pour chacune des provinces, l'Étude de Référence a trouvé des documents non officiels émis par des structures étatiques et autorités coutumières que la population utilise comme preuves de droit de tenure. (Voir la note de politique sur les droits coutumiers). Le problème est que ces attributions se chevauchent. Elles sont parfois décernées par la même autorité, parfois par des autorités différentes qui essaient d'imposer leur contrôle sur la gestion des ressources locales.

Mais le problème dépasse même la question des documents/titres puisque la superposition des usages

n'est pas toujours réglée par des titres, étant donné que les droits fonciers coutumiers n'ont pas besoin d'être renseignés par un titre. Ces droits multiples ne sont pas nécessairement exclusifs. Ce qui est essentiel, c'est d'établir un système de planification inclusive et multi sectorielle qui pourrait clarifier les droits, établir des plans de co-utilisation des ressources, et régler les différends partout où ils existent. (Voir les notes de politiques sur les droits coutumiers, la décentralisation, et la planification).

De plus, les tribunaux locaux sont largement débordés par des conflits fonciers, et ceux-ci ne sont même pas accessibles à la majorité de la population. Les tribunaux ne sont pas perçus comme sources de résolution équitables ou pertinentes aux contextes locaux. Leur inaccessibilité et la perception de leur impertinence encouragent les parties prenantes à chercher des institutions alternatives pour résoudre leurs différends (les autorités traditionnelles, les chefs coutumiers, les églises, les ONG, et structures onusiennes). Ces dernières sont surtout présentes à l'Est de la RD Congo, notamment en Ituri, au Nord et au Sud Kivu. Mais l'absence d'un régime juridique permettant de sécuriser les droits de tenure des communautés locales et des populations vulnérables et marginalisées, limite la durabilité des solutions qui peuvent ressortir. Sans base juridique pour clarifier et sécuriser les droits, ces institutions deviennent plutôt spécialisées dans la gestion, au lieu de la résolution durable des conflits.

Cette dynamique du conflit sans résolution durable est particulièrement inquiétante au vu de la prolifération des conflits inter et intracommunautaires. L'Étude de Référence a observé des conflits dans toutes les provinces, certains plus violents que d'autres, mais tous problématiques et déstabilisants. L'une des sources de tensions récurrentes est liée à la compétition pour le contrôle des positions politiques au niveau de la province et au niveau des Chefferies et Secteurs. La distinction

entre Secteur et Chefferie semble vague et leurs attributions inégales.

Ces compétitions pour le pouvoir sont surtout orientées vers le contrôle de l'accès à la terre et aux ressources, et de plus en plus, le contrôle des redevances de l'exploitation de ces ressources par des sociétés industrielles. Les acteurs dans ces conflits utilisent souvent le prétexte « d'autochtonie » ou d'être « premiers arrivés » et donc avec des droits coutumiers qui priment sur les autres. Quand ce prétexte est utilisé pour spolier les droits des communautés perçus comme allochtones, cela peut entraîner beaucoup de résistance et de revendications pour l'auto gouvernance. Les manipulations politiques par les états coloniaux et postcoloniaux de ces enjeux ont simplement aggravé ces tensions. Mais une chose est claire, des solutions à ces tensions ne viendront pas de Kinshasa ou de l'extérieur, elles doivent être négociées au niveau sous-national (provinces, secteurs/chefferies) pour trouver des solutions durables. (Voir la note de politique sur les droits coutumiers).

Certaines des communautés particulièrement marginalisées dans cette dynamique sont les peuples autochtones-pygmées qui sont presque universellement reconnus en RD Congo comme étant les « premiers arrivés ». Malgré cette reconnaissance, il n'y a rarement aucun respect pour les droits correspondants, ni par les communautés voisines non-autochtones-pygmées, ni par l'Etat. Ils subissent des abus systématiques qui ont été dénoncés à plusieurs reprises dans les fora de droit internationaux. Certains groupes risquent d'être éliminés, soit par la violence, soit par la destruction de leurs moyens d'existence traditionnels et de leur culture. Les peuples autochtones-pygmées sont particulièrement vulnérables à la création d'aires protégées et à l'attribution des concessions puisqu'ils sont rarement consultés, et sont rarement dans des positions d'autorité coutumière reconnues par l'État. (Voir la note de politique sur les droits coutumiers).

Mais l'insuffisance de consultation des communautés dans la planification et dans les attributions est un problème systémique en RD Congo. L'Étude de Référence a trouvé des incidences de violations des droits des communautés locales dans toutes les

provinces couvertes par l'enquête. Il a deux types de violations. Premièrement, le non-respect des procédures légales pour l'attribution des terres et l'affectation des ressources. Et deuxièmement, le fait que même si les lois sont suivies à la lettre, elles sont fondamentalement insuffisantes pour protéger les droits des peuples autochtones-pygmées et des autres communautés locales. (Voir la note de politique sur les procédures d'affectation).

Ce qui est clair, c'est qu'il y a encore énormément de recherches à faire sur les dynamiques et problématiques de gestion de la terre et d'autres ressources naturelles au niveau provincial, surtout avec le nouveau découpage administratif. L'Étude de Référence a identifié une disparité énorme dans les informations et analyses sur ces secteurs disponibles entre provinces (nouvelles et anciennes) détenues par le gouvernement, les ONG (locales et internationales) et des sources académiques. D'un côté, il y a une abondance d'analyses de tous les secteurs sur les provinces les plus affectées par la guerre (Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu). Au niveau des provinces, avec un intérêt particulier économique ou de conservation, il y a quelques informations détenues par les ONG et le gouvernement (provinces de Mai-Ndombe, Kongo Central, Équateur, Haut Katanga, Lualaba, et Tshopo). Mais dans la majorité des provinces couvertes par l'Étude de Référence, l'information et les analyses rigoureuses sont rares ou peu disponibles, notamment en ce qui concerne les provinces de Kwilu, Kwango, Tshuapa, Nord Ubangi, Sud Ubangi, Mongala, Bas-Uélé, Haut-Uélé, Kasai Central, Kasai, Tanganyika, et Haut-Lomani.

Heureusement, la collecte d'informations et l'analyse des systèmes de gestion de ressources constituent l'un des objectifs des processus de macro zonage forestier qui doit être mise en œuvre au niveau des provinces. Chaque province doit aussi produire un plan d'aménagement selon les responsabilités accordées par les lois de la décentralisation. (Voir notes de politiques sur la décentralisation et sur la planification). Cela serait une contribution essentielle qui permettrait de produire des lois et politiques nationales et provinciales adaptées aux besoins et espoirs des populations locales et de mieux gérer les conflits qui se multiplient dans ces provinces.



Notes de Fin

¹ Pour cette synthèse, le terme « peuples autochtones-pygmées » se réfère aux groupes sociolinguistiques Batwas, Bambuti, Efe, et Aakas qui se sont approprié le terme « pygmées » pour représenter leurs intérêts collectifs. Ce sont des groupes historiquement marginalisés, autant par les cultures de groupes majoritaires voisins que par l'Etat. Ces groupes ont leurs propres systèmes de droit de tenure coutumiers distincts des groupes voisins et souvent pas reconnus par d'autres coutumes ou par la loi. Cette désignation spécifique donc permet à aux communautés pygmées de revendiquer certaines protections internationales réservées pour les peuples autochtones comme la déclaration sur les droits des peuples autochtones-pygmées de l'ONU (ou UNDRIP sigle en anglais). Donc le terme « autres communautés locales » se réfère aux communautés non-pygmées qui utilisent et gèrent leurs terres et ressources sous des systèmes de droits coutumiers. Certaines de ces communautés non-pygmées revendiquent des « droits » « d'autochtonie » vis-à-vis d'autres communautés « allochtones », mais ce texte n'ira pas dans les détails. Toutes références à « communautés » sans qualification supplémentaire représentent les deux – les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales.

² Basé sur l'analyse faite par Christol Paluku Mastaki pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de Bas-Congo, 2014.

³ INS. 2015. Annuaire Statistique 2014 de la RDC. Kinshasa : Ministère du Plan et Révolution de la Modernité –Institut National de la Statistique.

⁴ INS 2015.

⁵ Cette liste n'est pas nécessairement exhaustive.

⁶ Mungangu Matabaro, Severin. 2014. Institutions foncières coutumières et réformes de tenure. Washington DC : Rights and Resources Initiative.

⁷ CITAF. 2014. La province du Bas-Congo rongée par plusieurs conflits. 08 Avril. 2014.

⁸ International Rivers. Le projet hydroélectrique d'Inga 3. Site accédé le 15 Septembre 2016.
<https://www.internationalrivers.org/campaigns/the-inga-3-hydropower-project>

⁹ FPP. 2015. Inga Dam in the DRC to Result in the Resettlement of up to 20,000 People. 1 Juin, 2015. Forest Peoples Programme.

¹⁰ Forest Peoples Programme. 2015.

¹¹ Basé sur l'analyse faite par Christol Paluku Mastaki et Oracle Makangu Diki, pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de Bandundu, 2014.

¹² INS 2015.

¹³ INS 2015.

¹⁴ MECNT. 2012. Etude qualitative sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo (version finale), MECNT, Aout 2012, 131-134.

¹⁵ Ikwowitz, Amy, Daniel Slayback, Philippe Asanzi, et Robert Nasi. 2015. Agriculture and Deforestation in the Democratic Republic of the Congo: A synthesis of the current state of knowledge. Bogor: CIFOR.

¹⁶ Cette liste d'aires protégées n'est pas nécessairement exhaustive.

¹⁷ Mangamanga, Saturnin. 2010. Bandundu : les chefs coutumiers tranchent des conflits avec succès. Syfia Grands-Lacs. 28 Octobre 2010. <http://www.syfia-grands-lacs.info/index.php5?view=articles&action=voir&idArticle=1919>

¹⁸ FPP. 2013. Impacts of German private sector involvement for Indigenous Peoples and Local Communities for the Mai-Ndombe REDD+ Project in the Democratic Republic of the Congo. Moreton-in-Marsh: Forest Peoples Programme.

¹⁹ Fern & FPP. 2014. Implement in haste, repent at leisure - A call for rethinking the World Bank's Carbon Fund, based on an analysis of the Democratic Republic of Congo Emission Reduction - Project Idea Note (ERPIN). Bruxelles: Fern.

²⁰ World Rainforest Movement. 2016. Congo Basin Rainforest Project: Communities leery of "Conservation Revolution". WRM Bulletin 221. World Rainforest Movement. Janvier-Fevrier 2016.

²¹ CACO. 2016. Investigation par le Cadre de concertation des organisations de la société civile et des populations autochtones (CACO). Non-publié.

²² Basé sur l'analyse faite par Christol Paluku Mastaki et Oracle Makangu Diki, pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de l'Equateur, 2014.

²³ INS 2015.

²⁴ INS 2015.

²⁵ Cette liste n'est pas nécessairement exhaustive.

²⁶ MONUSCO et Gouvernement provincial de la province de l'Equateur. 2013. Rapport d'analyse des risques liés aux conflits locaux non-armés de la Province de l'Équateur, Mbandaka du 19 au 21 novembre 2013.

²⁷ Pyhälä, Aili; Orozco, Ana Osuna; et Simon Counsell. 2016. Protected Areas in the Congo Basin: Failing Both People and Biodiversity. Londres: Rainforest Foundation UK

²⁸ Conservation Watch. 2016. Tumba Lediima Reserve in the Democratic Republic of Congo: A lesson in how not to do a protected area. Conservation Watch. 19 August 2016. <http://www>.

conservation-watch.org/2016/08/19/tumba-lediima-reserve-in-the-democratic-republic-of-congo-a-lesson-in-how-not-to-do-a-protected-area/

²⁹ Notamment la concession 020/11 gérée par SCIBOIS, et les concessions 015/11 et 026/03 gérées par SOFORMA/SODEFOR ; Pyhälä, Aili; Orozco, Ana Osuna; et Simon Counsell. 2016. Protected Areas in the Congo Basin: Failing Both People and Biodiversity. Londres: Rainforest Foundation UK.

³⁰ Global Witness. 2015. Impunité Exporté: Comment les Forêts du Congo sont Exploitées Illégalement pour le Marche International. Londres : Global Witness.

³¹ Basé sur l'analyse faite par Christol Paluku Mastaki et Gina Kamwanza Katumbenda, pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de Kasai Occidental, 2014.

³² GKM. 2015. Découpage territorial : ça chauffe déjà au Kasai Occidental. La Tempête des Tropiques. 12 Mars 2015. <http://7sur7.cd/new/decoupage-territorial-ca-chauffe-deja-au-kasai-occidental>

³³ INS 2015.

³⁴ INS 2015.

³⁵ PNUD. 2009. Province du Kasai Occidental : Profil Résumé Pauvreté et Conditions de Vie des Ménages. Kinshasa : Programme des Nations Unies pour le Développement.

³⁶ MONUSCO. 2012. Emergency Humanitarian Assistance for the Return of Dimbelenge, Kasai Occidental Displaced persons. 01 Mars. 2012. ; MONUSCO. 2013. MONUSCO participates to inter-communal reconciliations at Mweka, Western Kasai. 03 Septembre, 2013.

³⁷ Radio Okapi. 2006. Kasai-Occidental : trois morts dans un conflit foncier a Mweka. 21 mai 2006 ; Radio Okapi. 2010. Kasai Occidental : affrontements entre deux tribus à Mashala, un mort et plusieurs blessés. 08 aout 2010. ; Radio Okapi. 2011. Conflit intercommunautaire à Dimbelengue : un officier de la police tué. 30 décembre 2011. ; Radio Okapi. 2013. Un conflit frontalier signalé entre les Kasai-Occidental et Oriental. 23 novembre, 2013. Parmi beaucoup d'autres incidences.

³⁸ Hoebeke, Hans. 2017. « L'insurrection du Kamuina Nsapu, un danger de plus en RDC. » International Crisis Group. 21 Mars 2017.

³⁹ Hoebeke 2017.

⁴⁰ Tshiombela, Jonas. 2014. Conférence de presse du Coordonnateur national de la Nouvelle Société Civile du Congo à Kinshasa. 02 janvier 2014.

⁴¹ ACPROD-BATWA, APDMAC, ARAP, CAMV, CEDEN, CPAKI, ERND Institute, FPP, IPROFAV, LINAPYCO, OSAPY, RFDP, Réseau CREF, SIPA and UEFA. 2013. Indigenous Women in the DRC: The injustice of multiple forms of discrimination, Alternative Report to the Democratic Republic of Congo's Periodic Report to the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW).

⁴² Basé l'analyse faite par Christol Paluku Mastaki et Marie Boundawana Yaifono, pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de Orientale, 2014.

⁴³ INS 2015.

⁴⁴ INS 2015.

⁴⁵ Iwerks Rebecca et Kaisa Toroskainen. 2017. Répartition des revenus au niveau infranational en RDC après le découpage : Quatre recommandations pour l'amélioration de la gouvernance. Rapport. New York : Natural Resource Governance Institute.

⁴⁶ Cette liste d'aires protégées n'est pas nécessairement exhaustive.

⁴⁷ Erickson-Davis, Morgan. 2016. DRC declares first new national park in 40 years. Mongabay. 12 juillet, 2016.

⁴⁸ Search for Common Ground. 2014. Analyse de Conflit – Zone « Haut et Bas Uélé », Province Orientale, R.D. Congo. Washington DC : Search for Common Ground.

⁴⁹ UN-Habitat, Rapport annuel 2013 et rapport du 1er trimestre 2014

⁵⁰ Pour ce qui est des pâturages, la pratique en Ituri est d'obtenir une autorisation de l'Inspecteur agricole du territoire. Actuellement, toutefois, les éleveurs déplacés sollicitent une feuille de route d'un vétérinaire et s'installent où ils veulent sans autorisation. Mugangu Matabaro, Severin. 2014. Institutions foncières coutumières et réformes de tenure. Washington DC : Rights and Resources Initiative.

⁵¹ Un cadre de concertation a été établi pour assurer un travail en complémentarité sur ces questions, composant : l'UNHCR, UNOCHA, MONUSCO CAS, OIM, UN-Habitat, Commission Foncière de l'Ituri, PNUD, Action Justice et Paix, ACOPELI, Réseau HAKI NA AMANI, Inspection de l'agriculture, pêche et élevage, l'administration foncière, et INTERSOS.

⁵² Search for Common Ground. 2014.

⁵³ Search for Common Ground. 2014.

⁵⁴ Buaguo Mosabi, Dieudonné et Armand Félix Fuflafu Zaniwe. 2012. Démocratie et pouvoirs coutumiers dans les chefferies du Haut-Uélé en RDC. Mémoire. Université de Haut-Uélé.

⁵⁵ Radio Okapi. 2012. Kisangani : une soixantaine de foyers des conflits répertoriés dans le district de la Tshopo. 24 Septembre, 2012. ; Radio Okapi. 2014. L'ONG Océan élabore une cartographie des forêts d'Isangi. 18 juillet 2014.

⁵⁶ Mugangu Mataboro 2014.

⁵⁷ Bambu Liéna, Papy., Maindo Mwanya, Freddy, et Alphonse, Maindo. 2014. Acquisition de terres par les populations urbaines auprès des communautés rurales de Kisangani. Kisangani : Tropenbos

International – RD Congo.

⁵⁸ Basé sur l'analyse faite par Christol Paluku Mastaki et Faustin Kakule Muchukunde pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de Nord Kivu, 2014.

⁵⁹ INS 2015.

⁶⁰ INS 2015.

⁶¹ Cette liste n'est pas nécessairement exhaustive.

⁶² Mugangu Matabaro, Severin. 2008. « La crise foncière à L'est de la RDC » dans Stefaan Marysse, Filip Reyntjens et Stef Vandeginste (dir.) L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008. Paris : L'Harmattan : 384–414. ; Mathys, Gillian et Koen Vlassenroot. 2016. « Pas juste une question de terres » : litiges et conflits fonciers dans l'est du Congo. PSRP Briefing Paper No. 14. Londres: Rift Valley Institute.

⁶³ Pothin, Ahoussi. 2010. Conflits Fonciers : Concilier loi et Coutume pour leur règlement pacifique. STAREC INFOS – MONUSCO. N. 020. 22 Juin 2010. ; Hans Rouw, et Rens Willems. 2010. Connecting Community Security and DDR: Experiences from Eastern DRC. Le Hague: Peace, Security and Development Network.

⁶⁴ Mathys et Vlassenroot 2016.

⁶⁵ Mathys et Vlassenroot 2016.

⁶⁶ Mugangu Matabaro 2008.

⁶⁷ Jackson, Stephen. 2006. Sons of Which Soil? The Language and Politics of Autochthony in Eastern D.R. Congo. African Studies Review 49 (92) : p. 95-123.

⁶⁸ Quelques exemples mais pas une liste exhaustive : Vlassenroot Koen et Chris Huggins. 2005. « Land, migration and conflict in the eastern DRC » dans Chris Huggins et Jenny Clover (dir.) From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa. Pretoria : Institute for Security Studies. Jackson 2006. ; Mugangu Matabaro 2008. Tegera, Aloys. 2015. Construire un Masisi avec tribus mais sans tribalisme : enjeux, défis et perspectives. Goma : Pole Institute. ; Vlassenroot, Koen, Emery Mudinga et Kasper Hoffman. 2016. Contesting Authority: Armed Rebellion and Military Fragmentation in Walikale and Kalehe, North and South Kivu. Nairobi: Rift Valley Institute.

⁶⁹ Mugangu Mataboro, Severin. 2001. Conservation et utilisation durables de la diversité biologique en temps de troubles armés : Cas du Parc National de Virunga. Union internationale pour la conservation de la nature. Janvier 2001

⁷⁰ Magnant Mubonge, Symphorien. 2017. Communication personnelle par email, Secrétaire Exécutif de l'UGADEC. 1, 6, et 7 Février 2017. ; UGADEC. 2013. Reserve Naturelle de Tayna : Plan général de gestion 2013-2017 (Brouillon non-validé).

⁷¹ INS 2015.

⁷² INS 2015.

⁷³ Mugangu Mataboro 2014.

⁷⁴ Quelques exemples mais pas une liste exhaustive : Vlassenroot, Koen. 2002. Citizenship, Identity Formation & Conflict in South Kivu: the Case of the Banyamulenge. Review of African Political Economy. 93/93 p. 499-516.; Vlassenroot et Huggins. 2005. ; Mugangu Mataboro 2008. ; Vlassenroot, K. et al. 2016.

⁷⁵ Geenen, Sara et Klara Claessens. 2013. Disputed acces to the gold sites in Luhwindja, eastern Democratic Republic of Congo. Journal of Modern African Studies 51(1) p. 85-108.

⁷⁶ Geenen et Claessens 2013.

⁷⁷ Geenen et Claessens 2013.

⁷⁸ ACPROD-BATWA et al 2013.

⁷⁹ Kwokwo Barume, Albert. 2003. Heading towards Extinction. Indigenous Rights in Africa: The Case of the Twa of the Kahuzi-Biega National Park, Democratic Republic of Congo. Moreton-on-Marsh : Forest Peoples Programme.

⁸⁰ Mugangu Mataboro 2014.

⁸¹ Wasso, Jean de Dieu. 2017. Communication par email. 22 mai 2017.

⁸² Arrêté du gouverneur du Sud Kivu No 01/008/CAB/GB-SK/98 portant mesure de sauvegarde de la faune et de la flore des monts Itombwe.

⁸³ Décret No 08/08 Fixant la procédure de classement et de déclassement des forêts. 08 avril 2008 : Article 10.

⁸⁴ Arrêté ministériel No 038/CAB/MIN/ECN-EF/2006 Portant création d'une réserve naturelle dénommée Réserve Naturelle d'Itombwe (RNI). 11 octobre 2006

⁸⁵ Gauthier, Marine et Riccardo Pravettoni. 2016. Clashing over Conservation: saving Congo's forest and its Pygmies. The Guardian. 30 Aout, 2016.

⁸⁶ Wildlife Conservation Society. 2016. WCS News Releases: One of Africa's Most Biodiverse Regions Protected. Wildlife Conservation Society. 23 Juin, 2016.

⁸⁷ Basé sur l'analyse fait par Christol Paluku Mastaki et John Katanga, pour L'Etude de référence sur la tenure en Province de Katanga, 2014.

⁸⁸ INS 2015.

⁸⁹ INS 2015.

⁹⁰ Bwenda, Christian. 2008. République Démocratique du Congo : déboisement de forêts classées au profit de l'exploitation minière dans la province du Katanga – le cas de la Réserve de la Basse Kando. WRM Bulletin 133. World Rainforest Movement.

⁹¹ Gouvernement de la Province du Katanga. 2010. Plan Quinquennal de Développement 2011-2015. Lubumbashi : Gouvernement de la Province du Katanga.

⁹² Pact Inc. 2010. PROMINES Study: Artisanal Mining in the Democratic Republic of the Congo. Washington DC: Pact Inc.

⁹³ Banque Mondiale. 2010. Democratic Republic of the Congo: The Impact of the 'Découpage'. Report No. 50675-ZR. Washington DC : La Banque Mondiale

⁹⁴ International Crisis Group. 2016. Katanga : Le cœur minier de la RDC sous tension. Rapport N. 239 Afrique. Bruxelles : International Crisis Group.

⁹⁵ Radio Okapi. 2015. Haut-Lomami: 40 maisons incendiées à la suite d'un conflit foncier à Kebange. Radio Okapi 19 Juillet 2015.

⁹⁶ Ross, Aaron. 2014. Inter-ethnic conflict racks Congo's mining hinterland. Reuters. 30 novembre 2014.

⁹⁷ Ross 2014.

⁹⁸ Gouvernement de la Province du Katanga. 2010.

⁹⁹ Gouvernement de la Province du Katanga. 2010.

¹⁰⁰ BBC News. 2008. Police Clash with DR Congo miners. BBC News. 07 mars, 2008.

¹⁰¹ Hönke, Jana. 2010. New political topographies. Mining companies and indirect discharge in Southern Katanga (DRC). Politique africaine 4(120) p. 105-127

¹⁰² Amnesty International. 2014. DRC: Belgian mining giant lied over bulldozing homes. Londres: Amnesty International. 24 Novembre, 2014.

¹⁰³ Amnesty International. 2013. Pertes et profits - Exploitation minière et droits humains dans le Katanga, en République Démocratique du Congo. Londres : Amnesty International.

Thème/ Note de synthèse n° 1

Décentralisations et droits fonciers et forestiers des communautés locales

...

Par René Oyono



CFLEDD | LINAPYCO | RRN | CONAPAC | REPALEF | CODELT | CONAREF | RRI

Remerciements

Cette étude de référence sur la tenure (ERT) a été initiée en 2012 dans le cadre du lancement officiel de la réforme foncière en République Démocratique du Congo (RDC). L'ERT a été mené sous la coordination des programmes Afrique et Global de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) sous le leadership de Solange Bandiaky-Badji, Alexandre Corriveau-Bourque, et Jeffrey Hatcher.

Les consultants principaux qui ont apporté leur appui technique à la rédaction des notes de politiques et synthèses provinciales sont : René Oyono (Décentralisations et Droits Fonciers et Forestiers des Communautés Locales), Professeur Alphonse Maindo (Moyens d'existence et système de tenure en République Démocratique du Congo), Maître Augustin Mpoyi (Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales), Professeur Severin Mugangu (Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation), et Paul de Wit (Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires).

Les études provinciales ont été menés par les chercheurs nationaux suivants : Cornélie Sifa Nduire (Equateur), Gina Kanwanza (Kasai Occidentale), Marie Boundawana Yaifono (Orientale), Safanto Lukendo Bulongo (Sud Kivu), Floribert Ntungila (Bas-Congo). Les rapports provinciaux préliminaires ont été rédigés par Oracle Makangu Diki, John Katanga et Faustin Kakule Muchukunde. La synthèse des études provinciales a été compilée et produite par Alexandre Corriveau-Bourque.

Les facilitateurs pour l'Afrique Centrale de RRI Hortense Ngono-Nga, Christol Paluku, et Mary Nyuyinwi ont apporté leur soutien technique et coordination au niveau national et provincial.

Nos sincères remerciements aux institutions suivantes:

RRI remercie sincèrement le gouvernement congolais à travers le Ministère des Affaires Foncières (MAF) de la RDC ainsi que la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) pour le partenariat et l'appui sans faille aux consultants principaux et chercheurs nationaux dans l'accès aux documents, la disponibilité pour les interviews et la facilitation de l'accès aux provinces, ainsi que l'utilisation des résultats de l'ERT dans la rédaction de la Politique Foncière.

Le Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Décentralisation, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que tous les ministères qui agissent dans la gouvernance foncière, forestière et changement climatique (CN-REDD). Les administrations et gouvernements provinciaux d'Equateur, Kasaï Occidentale, Orientale, Sud Kivu, et Bas-Congo (ancien découpage administrative).

Les organisations membres du Cadre de Concertation sur la tenure foncière (CACO) : Codelt, RNN, LINAPYCO, CONAPAC et CFLEDD, ainsi que le réseau national des peuples autochtones REPALF et toutes les organisations membres de la société civile environnementale congolaise.

Les organisations et institutions internationales : Forest Peoples Programme (FPP- Partenaire de RRI), UN-Habitat, USAID-CARPE, WCS, WRI, RFN, RFUK, Greenpeace, Tropenbos International, et la Banque Mondiale.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution technique dans la révision et l'amélioration des Notes de politiques et études provinciales : Patrick Kipalu, Oumar Sylla, Théophile Gata, Floribert Nyamwoga, Adolphine Byayuwa Muley, et Diane Russel.

Table des matières

• • •

1. Contexte	34
2. Etat des lieux	35
2.1 Le Modèle Congolais de décentralisation	35
2.2 Des droits communautaires rabougris	37
2.3 Situation de référence	39
3. Scénarii du futur	40
3.1 Scenarii de réussite	40
3.2 Scenarii d'échec	40
4. Recommandations	41
Notes de Fin	42

1. Contexte



La décentralisation est vue comme un ensemble de mécanismes juridiques et politiques de transfert des pouvoirs, compétences et ressources de l'Etat central à des institutions et autorités situées à des échelons territoriaux inférieurs¹. La décentralisation est aussi typifiée par l'ensemble des processus de mise en œuvre de ces différents mécanismes et les opérations associées. En RD Congo, la Constitution de la 3ème République de 2006 (révisée en 2011) opte résolument pour la décentralisation comme approche politique préférentielle et mode ultime d'organisation et de gestion de la territorialité².

Parallèlement, certains droits limités à la terre et aux forêts sont transférés aux communautés locales par une série d'outils légaux et instruments politiques. Ainsi, bien que présentée comme étant de plus en plus obsolète³, la législation foncière en vigueur (loi n°73-021 du 20 juillet 1973) fait référence à la reconnaissance des droits fonciers coutumiers réduits à des droits d'occupation et à des droits de jouissance par le régime statutaire. Le code forestier (loi n°011/2002 du 29 août 2002) apporte une innovation de taille dans le champ légal congolais. Désormais, les communautés locales ont juridiquement la latitude de créer et gérer des concessions des communautés locales sur leurs terres coutumières.

Une des grandes problématiques, avec l'approche historique de gestion des terres et des ressources naturelles centralisée dans un pays avec une si grande diversité (géographiquement et culturellement) est qu'une loi, ou mode d'application de cette loi ne va pas refléter les réalités locales des communautés. C'est d'onc l'un des obstacles les plus grands à la réforme du domaine foncier et à la reconnaissance des droits coutumiers – les différences régionales sont trop vastes – et les options proposées qui seraient pertinentes dans une région seraient mauvaises pour une autre.

La décentralisation et les réformes de la structure des droits fonciers et forestiers ont des corrélations. Lorsque des institutions et autorités sous-nationales ont des pouvoirs discrétionnaires, elles peuvent, à la limite de la subsidiarité, prendre des décisions susceptibles de contribuer à la sécurisation des droits des communautés locales, d'une part. D'autre part, des réformes foncières et forestières pro-communautaires et pro-pauvres renforcent les pouvoirs des institutions et autorités locales sur les terres et les forêts locales. Si elle n'est pas bien mise en œuvre, la décentralisation pourrait simplement être un autre mécanisme pour déposséder les communautés locales et perpétuer l'instabilité politique liée à la compétition pour les ressources naturelles et ressources fiscales de l'Etat.

La mise en perspective de la décentralisation et la question des droits fonciers et forestiers des communautés locales permet de situer chacun de deux thèmes dans les efforts en cours, à travers les différentes réformes en cours ou planifiées. Les corrélations légales et fonctionnelles entre les deux thèmes permettent d'identifier les apports réciproques, à savoir: (i) comment la décentralisation peut habiliter les droits fonciers et forestiers des communautés locales, d'une part; (ii) comment les réformes foncières et forestières peuvent renforcer les pouvoirs et compétences des institutions et autorités sous-nationales d'autre part.

2. Etat des lieux



Sur le papier, la décentralisation a pour vocation de4: (a) renforcer les entités territoriales sous-nationales5; (b) raccourcir la distance entre, d'une part, les décideurs et les planificateurs du développement et, d'autre part, les bénéficiaires6; (c) faciliter la délivrance des services; (d) accroître la participation des acteurs locaux à la prise de décisions; (e) et habiliter la citoyenneté. Il n'y a pas un schéma de décentralisation unique. Quatre formes de décentralisation7 cohabitent dans le champ congolais. Certaines de ces formes se superposent depuis la période coloniale, alors que d'autres se complètent:

- **La déconcentration ou décentralisation territoriale :** c'est une forme d'organisation du pouvoir et d'expression de l'Etat central. Elle se caractérise par la nomination d'agents sous-nationaux soumis et nantis de compétences, pouvoirs et ressources. De tels agents prennent des décisions sous le couvert du pouvoir central;
- **La décentralisation politique ou décentralisation fonctionnelle :** il s'agit d'un transfert des pouvoirs et des ressources à des institutions sous-nationales (locales) et à des autorités sous-nationales, de préférence élues, et supposées – à cet égard - être représentatives des populations locales et redevables envers elles;
- **La décentralisation fiscale :** il s'agit d'un transfert de pouvoirs de prise de décisions à des institutions et autorités sous-nationales à travers des mécanismes de transferts financiers basés sur un système fiscal, semi-fiscal ou parafiscal;
- **Les décentralisations sectorielles ou techniques :** c'est un transfert de pouvoirs et de ressources à des institutions et autorités sous-nationales à travers des politiques et lois sectorielles (ex : eau, terre, forêts, santé, etc.).

2.1 LE MODÈLE CONGOLAIS DE DÉCENTRALISATION

Prises comme un paquet de fonctionnalités, toutes les formes de décentralisation en jeu dans le champ congolais sont corrélées avec la question des réformes pour la sécurisation des droits fonciers et forestiers des communautés locales. Façonné juridiquement par une cascade de lois spécifiques⁸, le modèle congolais de décentralisation a, sur le plan structurel, généré deux catégories d'institutions sous-nationales, à savoir: les entités territoriales déconcentrées et les entités territoriales décentralisées. Ce choix des institutions est caractéristique de la déconcentration et de la décentralisation politique.

Dans la nomenclature en usage, le Territoire, le Groupement et le Village sont des entités territoriales déconcentrées. La Province, le Secteur et la Chefferie (de Secteur) sont des entités territoriales décentralisées. La Province, le Secteur et la Chefferie (de Secteur) sont dotés de la personnalité juridique, ce qui n'est pas le cas pour le Territoire, le Groupement et le Village.

En dépit du retard enregistré dans la mise en œuvre de toutes les dispositions contenues dans la Constitution de 2006, des réformes de décentralisation ont été juridiquement amorcées en RD Congo. A cet égard, le pays dispose, avec un fonctionnement certes encore virtuel, de formes de gouvernement local, à savoir la Province/Assemblée Provinciale et le Secteur/Conseil de Secteur. Ce sont des institutions locales qui donnent la mesure du modèle congolais de décentralisation.

D'une part, les décentralisations congolaises (décentralisation territoriale et décentralisation politique) ont généré des entités territoriales et des institutions sous-nationales (Provinces, Territoires, Secteurs, Chefferies, Groupements, Villages). D'autre part, des politiques et des lois sectorielles, notamment

le code forestier (et le décret sur les concessions des communautés locales), le code foncier, le code minier, la loi sur la conservation, la loi agricole, la stratégie nationale REDD, etc. transfèrent des pouvoirs sur les terres forestières et les ressources aux dites entités territoriales et institutions sous-nationales.

Dans un effort de classement préliminaire⁹, l'évaluation quantitative des pouvoirs fonciers et forestiers détenus par les entités territoriales donne ce qui suit (voir Tableau ci-dessus)¹⁰: Province - **9 pouvoirs**; Territoire - **3 pouvoirs**; Secteur - **6 pouvoirs**; Chefferie - **8 pouvoirs**;

Groupement - **8 pouvoirs**; Village - **7 pouvoirs**. Les Chefs de Secteur et les Conseils de Secteur sont, virtuellement, des autorités et institutions locales élues¹¹. Dans la décentralisation politique, c'est le type d'autorités et institutions qui sont censées être plus aptes à rendre compte aux populations locales, pour expliquer comment elles ont assumé leurs responsabilités et obtenu les résultats. Les Secteurs constituent le trait d'union idéal entre la décentralisation et la mise en œuvre locale des réformes de tenure.

TABLEAU : CHAMP DES POUVOIRS ET DROITS FONCIERS ET FORESTIERS DES ENTITÉS SOUS-NATIONALES

PROVINCE

(1) Possession et gestion de forêts d'entités territoriales ; (2) Attribution des permis d'exploitation artisanale des ressources (forêts, mines, carrières); (3) Développement des plans forestiers et des cadastres provinciaux ; (4) Attribution des forêts des communautés locales ; (5) Mise en œuvre de la politique de conservation des aires protégées; (6) Accès et gestion d'une part des 40% de la redevance forestière et de la redevance minière nationales; (7) Attribution des terres rurales supérieures à 200 ha et inférieure à 1000 ha ; (8) Elaboration des plans provinciaux d'aménagement du territoire ; (9) Création et gestion du cadastre agricole provincial.

TERRITOIRE

(1) Possession et gestion de forêts d'entités territoriales ; (2) Mise en œuvre de la politique de conservation des aires protégées ; (3) Accès et gestion d'une part des 40% de la redevance forestière et de la redevance minière nationales.

SECTEUR

(1) Possession et gestion de forêts d'entités territoriales ; (2) Mise en œuvre de la politique de conservation des aires protégées ; (3) Accès et gestion d'une part des 40% de la redevance forestière et de la redevance minière nationales ; (4) Protection des droits fonciers locaux ; (5) Gestion des conflits fonciers locaux ; (6) Plans de gestion des terroirs.

CHEFFERIE

(1) Possession coutumière des forêts; (2) Possession et gestion des forêts d'entités territoriales; (3) Accès aux bénéfices des cahiers des charges (exploitation forestière et minière); (4) Occupation et appropriation coutumière des terres; (5) Protection des droits fonciers locaux; (6) Gestion des conflits fonciers locaux ; (8) Plans de gestion des terroirs.

GROUPEMENT

(1) Possession coutumière des forêts; (2) Possession et gestion des concessions des communautés locales; (3) Gestion des fonds de développement forestier locaux ; (4) Accès aux bénéficiaires des cahiers des charges (exploitation forestière et minière); (5) Occupation et appropriation coutumière des terres; (6) Protection des droits fonciers locaux; (7) Gestion des conflits fonciers locaux ; (8) Plans de gestion des terroirs.

VILLAGE

(1) Possession coutumière des forêts; (2) Possession et gestion des concessions des communautés locales; (3) Gestion des fonds de développement forestier locaux ; (4) Accès aux bénéficiaires des cahiers des charges (exploitation forestière et minière); (5) Occupation et appropriation coutumière des terres; (6) Protection des droits fonciers locaux; (7) Gestion des conflits fonciers locaux.

Adapté de : Oyono (Note 10, infra) et Mpoyi (Note 5, infra)

2.2 DES DROITS

COMMUNAUTAIRES RABOUGRIS

La territorialité, les topographies, les espaces et les géographies locales constitutives des entités locales déconcentrées et des entités locales décentralisées forment des réservoirs fonciers et des niches forestières. Les droits aux terres et aux ressources (droit d'accès, droit d'extraction/utilisation, droit de gestion, droit d'exclusion et droit d'aliénation¹²) sont régis par deux régimes juridiques différents de par leur nature. Il s'agit du régime coutumier basé sur des systèmes de droits communautaires, et du régime statutaire basé sur des droits formels (écrits) et couronné par l'immatriculation des terres¹³.

Les systèmes coutumiers de droits communautaires sont fondés sur le principe selon lequel les terres et les forêts appartiennent aux communautés locales. A l'inverse, les régimes foncier et forestier statutaires sont arc-boutés sur le principe de l'hégémonie juridique de l'Etat. En d'autres termes, seul l'Etat (la puissance publique) détient des droits fonciers et forestiers exclusifs, avec comme résultat le confinement du droit coutumier à une position juridique résiduelle, mais subalterne.

Les pratiques foncières coutumières couvrent environ 90% des terres congolaises¹⁴. Il en résulte une forte dichotomie entre le droit statutaire et les pratiques en cours. Les données collectées par des études provinciales dans le cadre de la présente Etude de Référence montrent que cette dichotomie imprègne négativement le champ congolais et mine toute vision du développement, au regard de l'étendue du territoire national et de la richesse naturelle du pays¹⁵. Depuis la période coloniale, de timides tentatives de reconsidération des droits communautaires protégées par le régime coutumier ont eu lieu, sans trop de consistance sur le plan juridique.

L'effort colonial, réel ou calculé, de requalification du régime coutumier après sa profonde disqualification initiale a été même réduit presque à zéro par les législateurs et les décideurs zaïrois et congolais eux-mêmes de 1960 à, pratiquement, nos jours¹⁶. Cette situation juridique constitue un problème de tenure. La tenure (foncière ou forestière) sous-tend le fait juridique de posséder (tenir) quelque chose : c'est le droit transféré dérivé du fait de posséder quelque chose de déterminé et de pouvoir exclure les autres¹⁷.



Des avantages comparatifs

Substantives, les réformes de tenure vont : (a) aboutir à la sécurisation de droits des communautés locales aux terres coutumières ; (b) soustraire les communautés locales de la subalternité et des accaparements fonciers ; (c) renforcer la base de moyens de subsistance des communautés locales ; (d) augmenter partiellement leur statut de citoyens.

Les outils juridiques définissant les droits aux terres et aux forêts en RD Congo ne sécurisent pas durablement un seul référent de la tenure telle qu'elle s'exprime sous le régime coutumier. Autrement dit, paradoxe extrême, des pratiques foncières couvrant plus de 90% des terres congolaises ne sont pas sécurisées et restent subalternisées.

La seule référence « significative », aux droits fonciers communautaires régis par le régime coutumier, faite par le régime statutaire¹⁸ a trait à l'« usufruit » et à l'« occupation selon la coutume » qui sont en fait des droits rabougris¹⁹. Le code forestier actuel et le tout nouveau décret relatif à l'attribution des concessions des communautés locales²⁰ habilent les communautés locales à créer des concessions forestières dans les forêts protégées. Mais, à y voir clair, les outils forestiers ne sont que légèrement plus généreux que les outils fonciers.

Les droits associés aux outils forestiers se présentent davantage comme des droits délégués aux communautés locales par l'administration forestière.

En plus de la politique foncière qui est en cours de révision, la RD Congo est en train de développer sa politique d'aménagement du territoire et de planifier le zonage de ses terres²¹. Ces efforts auront des effets sur le niveau actuel de responsabilisation des institutions et autorités sous-nationales et sur la structure des droits fonciers et forestiers des communautés locales. A titre spécifique, par rapport à la conservation de la biodiversité, le Programme CARPE²² a développé une approche de planification de l'utilisation des terres autour des aires protégées, avec une faible implication des communautés locales. Comme indiqué par le Tableau ci-dessus, la seule institution sous-nationale ayant des pouvoirs d'attribution des terres est la Province, bien que de très nombreuses distorsions aient été observées sur le terrain, comme la juxtaposition des pouvoirs de l'échelle provinciale et des pouvoirs de l'échelle nationale²³.

Par conséquent, les politiques, lois et décisions relatives à la tenure des terres et des forêts sont développées, adoptées et prises au niveau central. Des consultations provinciales sont souvent organisées, mais les contributions qui en résultent sont plus instrumentales que substantives²⁴, dans la mesure où la vision et les aspirations des communautés locales sont, soit insuffisamment prises en compte, soit tout simplement dénaturées. Le niveau sous-national est essentiellement chargé de la mise en œuvre. En outre, tout comme pour les politiques et lois foncières et forestières, l'élaboration des politiques et lois minières et agricoles est fortement centralisée.

Au carrefour des décentralisations et de la réforme des droits communautaires gouvernés par le régime coutumier, il y a la question de l'aménagement du territoire²⁵. L'élaboration prochaine de la politique d'aménagement du territoire est donc appelée à faire la synthèse des réponses aux questions sectorielles et trans-sectorielles articulant les décentralisations et les réformes (foncière et forestière).

2.3 SITUATION DE RÉFÉRENCE

1. Les terres et les ressources naturelles congolaises sont sous la menace d'une pléiade de facteurs ayant des effets destructeurs sur les perspectives de protection des droits communautaires régis par le régime coutumier. Au premier chef de ces menaces, il y a l'accaparement des terres pour les investissements agricoles, l'expansion des concessions extractives, les investissements pour la REDD+ non maîtrisés²⁶, la mise en œuvre des grands projets infrastructurels, y compris des éléphants blancs²⁷.
2. La mise en perspective des décentralisations congolaises et des réformes de tenure foncière et forestières fait émerger deux considérations majeures. Il s'agit, d'une part, de la territorialité et, d'autre part, des droits aux terres et aux terres forestières. Les trajectoires juridiques sous-jacentes, effectives ou virtuelles, sont des expériences à placer dans le court et long terme.
3. Les droits des communautés locales aux terres et aux forêts vacillent entre la sécurité et l'insécurité, entre la reconnaissance juridique irrévocable et la subalternité, entre des droits délégués et des droits diffus.
4. Deux points de référence (**PR**) se dégagent en 2014: la création des concessions forestières de communautés locales, à travers un transfert de droits (**PR1**) ; le transfert des compétences, des responsabilités et des pouvoirs à des «niches foncières et forestières» comme le Secteur, la Chefferie, le Groupement et le Village (**PR 2**).
5. Trois interrogations centrales émergent des interpénétrations entre la décentralisation et les droits fonciers et forestiers des communautés locales : (i) comment les décentralisations peuvent-elles être complétées pour devenir des forces motrices de la protection des droits communautaires régis par le régime coutumier – la création de la subsidiarité? (ii) comment sécuriser durablement²⁸ les droits fonciers et forestiers des communautés locales? (iii) comment l'augmentation de l'amplitude et de la robustesse des droits des communautés locales peut-elle conduire à la responsabilisation des autorités et institutions sous-nationales?

3. Scénarii du futur



Le projet congolais de décentralisation, de mise en œuvre des concessions des communautés locales, de réforme foncière (politique foncière et code foncier), de développement de la politique d'aménagement du territoire et de zonage des terres forestières est porteur de beaucoup de promesses et d'espoirs. Il est aussi, à l'inverse, porteur de risques, y compris le report persistant de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution et des lois organiques sur la décentralisation, le réel visage des concessions des communautés locales, la capture de la réforme foncière par – à la fois - des forces «centralisatrices» et les alliés de la multiplication des investissements fonciers à grande échelle avec une approche « sectorielle », l'enlisement de la planification de l'utilisation des terres, les conflits, etc.

Les évolutions suivantes peuvent être envisagées, sous la forme de 4 scénarii possibles pour le futur de la question des terres forestières en RD Congo. Les scénarii 1 et 3, indépendamment de leur amplitude, sont des scénarii de réussite. Les scénarii 2 et 4 sont des scénarios d'échec.

3.1 SCENARII DE RÉUSSITE

1. La déconcentration et la décentralisation politique sont améliorées et ont des points d'équilibre. Les Secteurs, les Chefferies et le Groupements sont dotés de pouvoirs discrétionnaires dans la prise de décision relative à la protection et la promotion des droits communautaires aux terres et aux forêts. Les décentralisations deviennent des garants de la sécurisation des droits forestiers et fonciers communautaires²⁹. Des mécanismes de gouvernance locale travaillent pour l'émergence d'une nouvelle citoyenneté rurale.
2. Des droits forestiers et fonciers robustes et sécurisés sont alloués de manière irrévocable aux communautés locales sur les terres et forêts coutumières. Il en résulte que les terres et forêts villageoises sortent du domaine de l'Etat et sont protégées de la cession frénétique des concessions

aux compagnies forestières, minières et agro-industrielles. Toute transaction foncière touchant aux terres et forêts coutumières devient l'objet d'une négociation interne, d'abord.

3.2 SCENARII D'ÉCHEC

3. La décentralisation administrative est victime des tendances de recentralisation et est sapée par des autorités sous-nationales non redevables. Les élites provinciales – généralement opposées à la main mise exclusive de l'Etat central sur les terres et les forêts – militent pour une décentralisation poussée ou pour le fédéralisme, d'une part. D'autre part, les démons de la tentation sécessionniste et de la balkanisation resurgissent.
4. Des droits fonciers et forestiers robustes et sécurisés sur « leurs » terres et « leurs » forêts ne sont pas transférés aux communautés locales. Les options d'extractivisme et les acquisitions foncières sont renforcées. Des mouvements sociaux radicaux naissent partout et nourrissent les tendances centrifuges évoquées plus haut. Le pays s'engage dans des conflits sur les ressources structurés par le rejet des multinationales et de l'Etat central. Le plus difficile et le meilleur restent donc, tous les deux, à venir pour la RD Congo. La manière dont les dynamiques locales vont interagir et leur mode d'emboîtement avec les dynamiques externes seront déterminants. Les décentralisations et les réformes de tenure sont des réponses aux questions que pose la diversité dans l'arène nationale. Les communautés locales congolaises ne sauraient indéfiniment être maintenues à l'écart de la richesse naturelle du pays et dans le déni de leurs droits fonciers et forestiers. Elles ne sauraient également payer le prix fort de la cession des terres aux forces du capitalisme agraire. *In fine*, la réforme des droits forestiers et coutumiers communautaires – à travers leur sécurisation juridique – pourra être une étape importante dans la réconciliation du droit coutumier et du droit écrit.

4. Recommandations

• • •

En rapport avec la thématique abordée dans la présente Note de Synthèse, trois axes stratégiques doivent soutenir le projet congolais : **(A1)** sécurisation juridique irrévocable des droits fonciers et forestiers coutumiers à travers un/des mécanisme(s) approprié(s); **(A2)** responsabilisation accrue des entités territoriales de base (les «niches forestières et foncières»); **(A3)** effectivité de l'accès aux bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles. Les options politiques suivantes se déclinent de ces axes stratégiques – notamment **A1** et **A2**.

- Débat citoyen sur la teneur et la viabilité du décret relatif aux modalités d'attribution des concessions des communautés locales ;
- Signature du décret relatif aux modalités de gestion et d'exploitation des concessions des communautés locales ;
- Proposition et adoption d'un mécanisme juridique approprié de sécurisation des droits fonciers et forestiers coutumiers à travers les concessions des communautés locales – ce mécanisme peut être l'immatriculation/titre collectif ou un autre mécanisme adapté ;
- Incorporation dans le code foncier en révision d'un complément de dispositions portant uniformisation des concessions foncières coutumières et des concessions forestières coutumières – il s'agit en fait du même espace agro-écologique – sous l'outil « concessions des communautés locales » ;
- Développement d'un guide de création, de mise en œuvre et de gestion d'une micro-entreprise forestière.

Peut-être une phrase ou deux pour expliquer cela ?

- Développement d'un projet de loi portant augmentation de la reconnaissance administrative, du Village, du Groupement et de la Chefferie par l'acquisition de la personnalité juridique – **Option Mineure** ;
- Promulgation d'un complément de dispositions portant acquisition de la personnalité juridique par le Village, le Groupement et la Chefferie dans les lois organiques sur la décentralisation – **Option Majeure** ;
- Promulgation d'édits provinciaux portant acquisition de la personnalité juridique par le Village, le Groupement et la Chefferie – **Option Extrême**.



Options Sous-Jacentes

- + Définition de mécanismes de subsidiarité dans la prise de décision sur la création et la gestion des forêts communautaires – les pouvoirs essentiels en matière d’attribution des concessions des communautés locales doivent être transférés aux institutions sous-nationales ;
- + Responsabilisation du Secteur à travers des pouvoirs subsidiaires sur l’attribution de concessions des communautés locales ;
- + Transfert des pouvoirs à des autorités locales élues et redevables envers la population ;
- + Allocation aux communautés locales du droit de dire « non » aux industries extractives et aux investisseurs fonciers.



Notes de Fin

¹ Pour d’amples définitions, lire : Manor, J., 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC., The World Bank ; Ribot, J.C., 2007. *Dans l’Attente de la Démocratie : La Politique des Choix dans la Décentralisation de la Gestion des Ressources Naturelles*. Washington, DC., World Resources Institute.

² Lire : Melmoth, S., 2007. « République Démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit », *Afrique Contemporaine* 221, pp. 75-85 ; Lotoy Ilango, J-P., 2013. « La Décentralisation Territoriale et le Développement des Entités Locales en République Démocratique du Congo (RDC). In : C. Welepe et et Ntumba, H. (dir.). *Les Réformes du Secteur Public en République Démocratique du Congo. Rétrospectives et Perspectives*. Dakar, CODESRIA, pp.107-130.

³ Pour une synthèse de ces observations, voir Oyono, P.R., 2011. « La tenure foncière en République Démocratique du Congo (RDC) : Une question complexe, des vues centrifuges. Revue compréhensive de la littérature », RRI, Washington, DC. et Yaoundé.

⁴ En plus des supposés avantages publics qu’elle comporte, la décentralisation peut porter des dangers, comme les vellétés centrifuges, la tentation des sécessions, la fragmentation politique, la capture par l’élite sous-nationale, et les conflits territoriaux – à ce titre, voir : Prud’homme, R., 1995. «The Dangers of Decentralization», *The World Bank Research Observer* 10(2), pp. 201-220; Melmoth, Note 2.

⁵Voir aussi Mungangu Matabaro, S., 2014. « Institutions foncières coutumières et réformes de tenure ». Projet de rapport soumis à RRI, Kinshasa.

⁶Voir aussi Maindo, A., 2014. « Les moyens de subsistance, les systèmes d'utilisation des terres et la tenure ». Projet de rapport soumis à RRI, Kinshasa.

⁷Pour un ample éclairage sur les attributs de ces formes de décentralisation selon la théorie, voir Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London, Allen and Unwin.

⁸Y compris : la Loi organique 08/016 du 7.10.2008 sur la décentralisation ; la Loi organique 08/018 du 7.10.2008 sur les entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et la province ; la Loi organique 10/011 du 18.5.2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces ; etc. – voir, Kombo Yétilio, J. 2010. « La sous-administration territoriale en République Démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives ». *Pyramides* 19, pp. 105-128

⁹Voir aussi Mpoyi, A., 2014. « Incidences des processus d'affectation des terres sur les droits locaux : analyses et options pour la réforme ». Projet de rapport soumis à RRI, Kinshasa.

¹⁰Voir aussi : Oyono, P.R., 2014. "Décentralisations, régimes de tenure et droits communautaires : Corrélations, synergies et options stratégiques". Projet de rapport soumis à RRI, Kinshasa.; De Wit, P., 2014. "Land use planning, zoning, classification, inventories: Impact on community rights". Projet de rapport soumis à RRI, Kinshasa ; Mpoyi, Note 8. L'amplitude de ces pouvoirs varie selon les institutions sous-nationales.

¹¹Voir Mugangu Matabaro, Note 4.

¹²Cette nomenclature est proposée par l'Initiative pour les Droits et les Ressources (RRI, sigle anglais) – voir aussi Meinzen-Dick, R. et E. Mwangi, 2008. "Cutting the web of interests: Pitfalls of formalizing property rights". *Land Use Policy* 26(1), pp. 36-43. Un fractionnement théorique de ces droits à la terre et aux ressources peut être opéré en fonction des contextes - voir, dans le cas de la RD Congo, Mpoyi, A., Note 9.

¹³Pour un parcours rapide de fondements des deux régimes en RD Congo, voir : Gluckman, M. 1965. *Property Rights and Status in African Traditional Law*. Oxford, Oxford University Press; Kalambay, G. 1982. Le nouveau droit foncier congolais. *Cahiers Economiques et Sociaux* 19, pp. 1-5 ; Mungangu Matabaro, S. 1997. *La gestion foncière rurale au Congo (Zaire), réformes juridiques et pratiques foncières locales*. Bruxelles, L'harmattan et Bruylant; USAID (United States Agency for International Development). 2010. Country Profile: Democratic Republic of Congo. LTPR Country Profiles Series, USAID; Oyono, P.R., 2011. "La Tenure Foncière et Forestière en République Démocratique du Congo (RDC): Une Question Critique, des Vues Centrifuges. *Revue Compréhensive de la Littérature*". Yaoundé et Kinshasa, Initiative des Droits et Ressources ; Mungangu Matabaro, S., Note 5.

¹⁴Voir USAID (United States Agency for International Development). 2010. Country Profile: Democratic Republic of Congo. LTPR Country Profiles Series, USAID, Washington, D.C. Accessible à : <http://usaidlandtenure.net>

¹⁵Voir : Makangu, O., 2013. « Rapport Provincial de l'Etude de Référence sur la Tenure en RDC –

Province de l'Equateur », Rapport soumis à l'Initiative des Droits et Ressources, Kinshasa ; Bambu, P. et Maindo, F., 2013. « Acquisition des terres par les populations urbaines auprès des communautés rurales de Kisangani », Rapport d'Etude pour l'Initiative des Droits et Ressources, Kisangani, Tropenbos ; Boundawana, M., 2013. « Etude de Référence sur la Tenure des Terres en RD Congo : Cas de la Province Orientale », Rapport d'étude soumis à l'Initiative des Droits et Ressources, Kisangani.

¹⁶ Voir : Kalambay, G. 1970. "Les droits fonciers coutumiers à travers la législation de la République Démocratique du Congo". *Revue Juridique et Politique 'Indépendance et Coopération'* 4, pp. 1175-1185 ; Mungangu Matabaro, Note 5.

¹⁷ Voir Oyono, Note 9.

¹⁸ La Loi 73/021 du 20.7.1973, modifiée et complétée par la Loi 80-008 du 18.7.1980.

¹⁹ Sur la vraie nature de ces « droits rabougris », voir : Mungangu Matabaro, Note 5; Mpoyi, Note 7.

²⁰ La Loi 011/2002 du 29.9.2002 et le Décret 14/018 du 2.8.2014 portant modalités d'attribution des concessions des communautés locales. A l'annonce de la signature de ce décret la Directrice Africaine de RRI s'est exclamée "*Le bébé est enfin né*" (Bandiaky, com. pers., 8.8.2014.

²¹ Voir aussi : De Wit, Note 10 ; Mpoyi, Note 9.

²² Sigle anglais signifiant Central Africa Regional Programme for the Environment.

²³ Source : Mungangu Matabaro et Paluku, com. pers., 22.8.2014.

²⁴ Voir De Wit, Note 10.

²⁵ Voir Mpoyi, Note 9.

²⁶ La mise en place des plantations forestières pour des besoins de séquestration du carbone est susceptible de se traduire par la spoliation des terres coutumières.

²⁷ Est qualifié d'*éléphant blanc* tout projet infrastructurel de grande envergure mal géré ou mal rentabilisé. Les experts classent le barrage d'Inga (1 et 2) dans cette catégorie.

²⁸ Dans la perspective de RRI, des droits sécurisés reposent sur : (i) la capacité juridique d'exclure ; (ii) la durabilité ; (iii) le caractère non extinguable sous des prétextes fallacieux.

²⁹ La responsabilisation augmentée des entités territoriales accroîtra la capacité locale de prise de décision – de manière subsidiaire – sur le respect, la protection et la sécurisation des droits des communautés locales.

Thème/ Note de synthèse n° 2

Moyens d'existence et système de tenure

...

Par Pr. Alphonse Maindo



CFLEDD | LINAPYCO | RRN | CONAPAC | REPALEF | CODELT | CONAREF | RRI



Remerciements

Cette étude de référence sur la tenure (ERT) a été initiée en 2012 dans le cadre du lancement officiel de la réforme foncière en République Démocratique du Congo (RDC). L'ERT a été mené sous la coordination des programmes Afrique et Global de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) sous le leadership de Solange Bandiaky-Badji, Alexandre Corriveau-Bourque, et Jeffrey Hatcher.

Les consultants principaux qui ont apporté leur appui technique à la rédaction des notes de politiques et synthèses provinciales sont : René Oyono (Décentralisations et Droits Fonciers et Forestiers des Communautés Locales), Professeur Alphonse Maindo (Moyens d'existence et système de tenure en République Démocratique du Congo), Maître Augustin Mpyoi (Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales), Professeur Severin Mugangu (Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation), et Paul de Wit (Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires).

Les études provinciales ont été menées par les chercheurs nationaux suivants : Cornélie Sifa Nduire (Equateur), Gina Kanwanza (Kasai Occidentale), Marie Boundawana Yaifono (Orientale), Safanto Lukendo Bulongo (Sud Kivu), Floribert Ntungila (Bas-Congo). Les rapports provinciaux préliminaires ont été rédigés par Oracle Makangu Diki, John Katanga et Faustin Kakule Muchukunde. La synthèse des études provinciales a été compilée et produite par Alexandre Corriveau-Bourque.

Les facilitateurs pour l'Afrique Centrale de RRI Hortense Ngono-Nga, Christol Paluku, et Mary Nyuyinwi ont apporté leur soutien technique et coordination au niveau national et provincial.

Nos sincères remerciements aux institutions suivantes:

RRI remercie sincèrement le gouvernement congolais à travers le Ministère des Affaires Foncières (MAF) de la RDC ainsi que la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) pour le partenariat et l'appui sans faille aux consultants principaux et chercheurs nationaux dans l'accès aux documents, la disponibilité pour les interviews et la facilitation de l'accès aux provinces, ainsi que l'utilisation des résultats de l'ERT dans la rédaction de la Politique Foncière.

Le Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Décentralisation, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que tous les ministères qui agissent dans la gouvernance foncière, forestière et changement climatique (CN-REDD). Les administrations et gouvernements provinciaux d'Equateur, Kasaï Occidentale, Orientale, Sud Kivu, et Bas-Congo (ancien découpage administrative).

Les organisations membres du Cadre de Concertation sur la tenure foncière (CACO) : Codelt, RNN, LINAPYCO, CONAPAC et CFLEDD, ainsi que le réseau national des peuples autochtones REPALF et toutes les organisations membres de la société civile environnementale congolaise.

Les organisations et institutions internationales : Forest Peoples Programme (FPP- Partenaire de RRI), UN-Habitat, USAID-CARPE, WCS, WRI, RFN, RFUK, Greenpeace, Tropenbos International, et la Banque Mondiale.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution technique dans la révision et l'amélioration des Notes de politiques et études provinciales : Patrick Kipalu, Oumar Sylla, Théophile Gata, Floribert Nyamwoga, Adolphine Byayuwa Muley, et Diane Russel.

Table des matières

• • •

1. Contexte	48
2. Etat des lieux	50
2.1 Nature et gestion de l'Etat	50
2.2 Tenure foncière	53
3. Recommandations de politiques	56
Notes de Fin	58

1. Contexte



La RD Congo sort péniblement de plusieurs années de guerre qui ont gravement affecté la vie de ses habitants en frappant de plein fouet leurs moyens de subsistance, en particulier dans les milieux ruraux à l'Est du pays. De nombreux fléaux y font encore rage : troubles politiques, massacres sanglants, situations d'urgence sanitaire publique, insécurité alimentaire, faim, extrême pauvreté, analphabétisme et violations des droits de l'homme. Le pays s'était engagé, avec les Nations Unies, à améliorer l'existence des plus pauvres par les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Adoptés par les dirigeants du monde entier en l'an 2000 à New York, ces objectifs¹ constituent une feuille de route ambitieuse de l'action mondiale s'étalant sur 15 ans et visant à combattre la pauvreté, la faim et la maladie, à protéger l'environnement et à améliorer l'éducation, la santé de base et l'autonomisation des femmes...

Parmi ces objectifs, il y a la réduction de la pauvreté et certains n'hésitent pas à parler de l'éradication de la pauvreté car le monde a les moyens de le faire aujourd'hui, au moins, en ce qui concerne l'extrême pauvreté. En RD Congo, à un an de 2015², cet objectif était loin d'être atteint malgré le progrès réalisé ramenant le taux de pauvreté de 71,3% en 2005 à 63,4% à 2012 selon le dernier Rapport national datant de septembre 2014³, surtout dans les milieux ruraux et chez certaines catégories vulnérables comme les femmes. Et pourtant, le pays regorge d'importantes ressources naturelles. **Il y a un problème d'inadéquation entre les ressources naturelles et cette extrême pauvreté, qui se conjugue surtout au féminin et au rural.** En cause, plusieurs facteurs : politiques, économiques, sociaux, juridiques, etc. L'état actuel des moyens d'existence précaires traduit à la fois les évolutions des structures sociales/mentales indigènes et des volontés d'action ou l'inaction des pouvoirs politiques depuis les temps anciens en

passant par la traite négrière et le système colonialiste jusqu'aux régimes postcoloniaux. Ce qui conduit à l'extrême pauvreté et la vulnérabilité des populations rurales, notamment à cause de l'insécurité de la tenure foncière et du dualisme juridique.

Le fait d'améliorer/optimiser les moyens d'existence contribue à réduire la pauvreté et la vulnérabilité des populations rurales⁴. Cela passe d'abord par la reconnaissance et la garantie des droits locaux et la sécurisation de la tenure foncière. La politique étatique en matière foncière exerce un impact considérable sur les moyens d'existence et le développement rural. Près de 65% des Congolais dépendent des forêts pour vivre alors que près de 80% dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. Considérant le manque d'informations crédibles et actualisées, il importe ensuite de constituer une base de données régulièrement mise à jour, initialement en réalisant une recherche sur les moyens d'existence des ménages et les corrélations entre modes de vie/d'utilisation des terres et moyens d'existence⁵. Enfin, le rôle des politiques publiques, globales (REDD+, FLEGT+, etc.) et sectorielles, visant plus ou moins directement le développement et l'éradication de la pauvreté mérite de rester présent à l'esprit. Rappelons qu'un développement local sur la base des moyens d'existence durables n'est pas possible si les droits locaux (fonciers, forestiers, etc.) ne sont pas sécurisés, et, en effet, les conflits de tenure sur les ressources naturelles contribuent beaucoup à la dégradation des ressources pour les communautés locales⁶. C'est le but des réformes qui doivent combler la distance entre ce qui est, et ce qui doit être fait.

Pour comprendre les liens entre la tenure foncière et les moyens d'existence des populations rurales congolaises, il convient de les circonscrire et d'en retracer le parcours

en faisant ressortir les principaux points de repère historiques et politiques. La pénétration étrangère est venue accélérer, voire subvertir les processus en cours dans ce domaine nourris par des dynamiques évolutives internes (guerres de conquête, conflits de succession, etc.).

Dans sa volonté de voir progresser le niveau de vie de la population, l'administration coloniale territoriale belge⁷ a vite fait de se transformer en système paternaliste en exerçant une emprise considérable sur tous les aspects de la vie économique, juridique et sociale de la population autochtone, souvent à l'ignorance des pratiques locales d'utilisation des terres, généralement sans consultation des aspirations locales pour le développement, et au détriment des dynamiques et institutions de gestion locales de la terre et des ressources naturelles. Elle a été le principal moteur du progrès et du développement du Congo au cours des dernières décennies avant l'indépendance⁸. A cette fin, il fut créé un fonds du bien-être indigène, le FBI. Mais l'évolution de la structure et du rôle des Chefferies, jusqu'à en faire des circonscriptions de type communal et la base de la démocratie, n'a pas connu l'aboutissement espéré.

Le contexte d'accession du pays à la souveraineté internationale a donné un coup d'arrêt au processus d'amélioration des conditions de vie des populations autochtones. Les cadres administratifs territoriaux belges quittent précipitamment la colonie, dépouillant le jeune Etat sans ressources humaines compétentes pour administrer le pays. En plus, des troubles et violences politiques sont apparus : mutineries de la force publique, sécessions katangaise et Sud-Kasaienne, crise étatique et gouvernementale, rébellions, massacres, etc. Le pays s'en est sorti exsangue, la population décimée, les villages dépeuplés de leurs forces actives, voire simplement de leurs habitants. Quelques politiques destinées à améliorer les moyens d'existence des populations, en particulier dans les milieux ruraux, sont initiées avec la paix retrouvée, avec ou sans l'appui des partenaires : « Santé primaire pour tous », « Santé rurale », « Politique

des routes de desserte agricole », « Agriculture, priorité des priorités », « Objectif 80 », Service national des semences, etc. Au-delà de ces programmes, de grands projets agricoles visant l'autosuffisance (sécurité ??) alimentaire ont été initiés : le domaine présidentiel de la N'sele, ainsi que de grandes concessions agricoles avec mécanisation, etc. Leur impact sur les moyens d'existence de la population rurale est quasiment nul. Actions d'éclat, de visibilité de l'homme politique⁹?

2. Etat des lieux

•••

La plupart des congolais dépendent de l'économie dite informelle pour leur survie. Cette économie de la débrouille permet ainsi à des millions de personnes et de familles de trouver des moyens d'existence. Malgré l'absence des données fiables sur les revenus des ménages (ruraux) et leurs moyens d'existence, un constat sans appel s'impose : les moyens d'existence des ménages sont généralement précaires et insuffisants. Ce constat est plus marqué en milieu rural où les vulnérabilités accrues des communautés locales et de leurs membres sont dues à plusieurs facteurs qui génèrent des conditions de possibilité de la précarité. Parmi ces conditions de possibilité, on peut retenir, entre autres, la nature et la gestion de l'Etat, la tenure (foncière), la planification et le zonage, l'affectation et l'utilisation des terres, le dualisme juridique (cohabitation plus ou moins difficile entre la coutume et le droit moderne écrit), la gestion des institutions foncières coutumières, etc.

2.1 NATURE ET GESTION DE L'ETAT

L'Etat fait face à d'immenses défis aujourd'hui qui l'ont fragilisé au point qu'il fait partie du problème et de la solution de l'amélioration des moyens d'existence. Les conflits armés ont gravement affecté les moyens d'existence. Des actes pris par tous les groupes rebelles ont été reconnus et validés dans le cadre d'accord global et inclusif de Sun City. Or, nombre d'entre eux ont porté sur l'affectation et l'utilisation des terres, avec un impact durable sur les moyens d'existence. La mauvaise gouvernance globale que les plus hautes autorités nationales ont reconnue et que le gouvernement combat depuis quelques années, a un impact nocif notamment sur les moyens d'existence qui souffrent d'une absence de stratégie globale d'amélioration des moyens d'existence. La dernière politique visant spécifiquement les milieux ruraux date de la fin des années 80¹⁰. Il s'agit du plan directeur du développement agricole et rural qui devait couvrir la période 1991-2000, mais qui a été un mort-né du fait de la rupture de la coopération

•••

« La mauvaise gouvernance globale que les plus hautes autorités nationales ont reconnue et que le gouvernement combat depuis quelques années, a un impact nocif notamment sur les moyens d'existence qui souffrent d'une absence de stratégie globale d'amélioration des moyens d'existence. »

internationale, des turbulences sociopolitiques (pillages successifs de 91-92, longue transition politique accompagné d'instabilité institutionnelle, violences intercommunautaires à l'est du pays, guerres et conflits armés). Et pourtant, ce fut un plan ambitieux conçu en synergie avec des partenaires extérieurs. Il a mis en place un modèle de politique agricole globale en vue de la coordination du développement du monde rural, donc de l'amélioration des moyens d'existence des ruraux. Il répondait à trois préoccupations majeures :

- Le souci de clarification des rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé (y compris les ONG) dans le développement agricole et rural du pays ;
- La fixation d'un objectif prioritaire pour le secteur, cet objectif étant la sécurité alimentaire pour l'ensemble de la population ; et

- Le choix d'une approche nouvelle de planification : l'élaboration des plans d'actions régionaux sur trois ans selon la loi sur la décentralisation.

Dès lors, le pays a choisi une politique de la gestion décentralisée des voies de desserte agricole fondée sur une participation plus grande des populations locales¹¹. Cette politique vise donc à promouvoir un partenariat entre les pouvoirs publics, initiateurs des infrastructures, et les opérateurs de développement, principaux usagers des voies de desserte agricole, en vue d'assurer leur praticabilité en toutes saisons. De la sorte, les populations rurales entretiendraient régulièrement des échanges avec les centres de consommation, garantissant leurs revenus¹².

L'exode rural pour des raisons économiques et le mauvais état des routes de desserte agricole ont affaibli davantage les moyens d'existence en privant les milieux ruraux de la force productrice et d'accès au marché (écoulement et approvisionnement des biens). Nombre d'observateurs s'accordent pour souligner l'absence de politique postcoloniale adéquate pour capitaliser et améliorer les acquis de la politique agricole coloniale¹³. Avant 1960, l'agriculture zairoise était orientée essentiellement vers trois objectifs : satisfaction des besoins alimentaires des populations et amélioration du ravitaillement des centres extra-coutumiers ; amélioration des conditions de vie des cultivateurs¹⁴ par le développement des cultures industrielles d'exportation et par l'accroissement du rendement ; attachement des autochtones à leurs terres¹⁵.

Selon le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural qui a élaboré sa politique sectorielle en 2010, « ces cadres d'interventions mis en œuvre ou en cours sont très dépendants des appuis des partenaires extérieurs et n'ont pas eu de systèmes de suivi adéquats et leur évaluation est demeurée par conséquent lacunaire. Ils ont tous visé l'augmentation du revenu de la population et l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le pays. Ils ont tous abouti à des résultats significatifs sur le niveau des productions mais insuffisants pour garantir de façon pérenne la sécurité alimentaire sur le territoire national et le relèvement substantiel des revenus des ruraux. Ainsi, le pays a, toute chose égale par ailleurs, une incidence de pauvreté

alimentaire de 71.34% au niveau national qui cache mal des disparités selon le milieu de résidence : 75.72% en milieu rural et 61.49% en milieu urbain. Pour améliorer le niveau de l'incidence de la pauvreté alimentaire en vue d'atteindre la cible 2 des OMD en 2015, c'est-à-dire avoir une incidence nationale de pauvreté alimentaire de 35.7% en milieu urbain et 37.9% en milieu rural en 2015, le monde rural doit, sur la base de la vision du gouvernement de la RDC, faire face à un certain nombre de défis »¹⁶.

La politique de libéralisation de l'exploitation et de la commercialisation des matières précieuses visait notamment à donner les moyens d'existence aux populations en leur donnant accès aux ressources minières du sous-sol de leurs terroirs. A l'heure du bilan, les bénéficiaires¹⁷ escomptés ne sont pas là. Les résultats peu concluants des politiques (agricoles, rurales, minières, etc.) ont entraîné des conséquences sur les milieux ruraux que les plus jeunes et les plus compétents ont tôt fait de fuir quand ils ne se sont pas enrôlés dans des milices qui écument encore une partie du territoire national à l'est.¹⁸ C'est dans ce contexte qu'est venue la nouvelle loi agricole, la loi N° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture. Elle entend mettre en place une agriculture durable sauvegardant l'environnement et adaptant des systèmes cultureux avec le fonctionnement naturel du climat et ses perturbations. C'est un cadre de référence et un outil d'aide à l'action particulièrement pour la commission interministérielle composée des ministres des domaines proches de l'agriculture, à cause de la coexistence future entre différents cadastres notamment foncier¹⁹, minier, forestier et agricole. Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi en 2012, il y a lieu de remarquer qu'entre la politique de relance agricole prônée et les moyens de sa mise en œuvre, il y a un écart considérable. Il importe ainsi d'approfondir la réflexion sur la modernisation de l'agriculture²⁰, sur l'opportunité de financement de l'agriculture, sur l'encadrement de la jeunesse (moteur de l'économie rurale avec les femmes) en milieu rural et sur l'accès à la terre.

L'Etat agit à travers des politiques publiques pour résoudre les problèmes que lui sont posés par les populations²¹. Pour cela, il dispose d'une boîte à outils où l'on trouve entre autres : la décentralisation, la



Photo par : jbdodane (<https://www.flickr.com/photos/jbdodane/11983560886/>)

planification et le zonage²², l'affectation et l'utilisation des terres²³, la production du droit, la gouvernance des institutions coutumières, etc.

La décentralisation²⁴ est un mode de gestion de l'Etat unitaire consistant à rapprocher les centres de décision des administrés pour une plus grande efficacité de l'action publique. Ainsi, elle se traduit par un transfert de compétences et de ressources aux autorités locales. Elle influe doublement sur les moyens d'existence : d'une part, elle permet de trouver des solutions locales aux problèmes grâce à des autorités décentralisées redevables ; d'autre part, elle peut atteindre les moyens d'existence par l'accroissement des prélèvements obligatoires locaux. Un développement local est possible moyennant paiement des charges accrues pour les populations. Se pose alors la question de la capacité contributive des populations rurales qui dépend de leurs ressources. Or, l'une de leurs principales ressources est la terre. Les moyens d'existence dépendent ainsi largement de l'accès à la terre.

L'affectation des terres, et l'utilisation qui s'ensuit, peut influencer lourdement sur les moyens d'existence en interdisant ou au contraire en facilitant l'accès des populations aux terres/forêts ou en sécurisant leurs droits sur ces terres. A ce sujet, malgré les évolutions récentes, la RDC est un peu tributaire de son héritage colonial en ce qui concerne spécialement l'attribution des terres et les concessions²⁵. A l'époque coloniale, des sociétés privées et des églises ont abondamment bénéficié des mises à disposition de vastes étendues des terres qui sont à l'origine du phénomène actuel d'appropriation à grande échelle. Elles ont connu un essor considérable depuis leur implantation en 1886 sous l'Etat Indépendant du Congo, propriété personnelle du roi des Belges Léopold II. Leur succès a même fait des émules au Congo français. Ces sociétés bénéficiaient d'un droit de jouissance et d'exploitation sur les territoires concédés, leur permettant d'inventorier les richesses, d'exploiter la forêt, de développer des activités industrielles, de commercialiser les produits. Le but officiel de ces contrats était de provoquer le développement général de la colonie. L'Eglise contribuant à la mise en valeur de la colonie par

l'évangélisation pour faciliter la soumission. C'est la trilogie (trinité) coloniale ou les 3 MMM (Militaire, Marchand, Missionnaire) qui a facilité l'exploitation de la colonie.

Le système concessionnaire résulte de l'incapacité du pouvoir colonial à assurer la gestion directe de ses conquêtes, le pouvoir colonial se décharge ainsi sur des intermédiaires. Cette pratique de « décharge » évite d'avoir à organiser, entretenir et financer un appareil administratif important sur place. Théoriquement, l'État est toujours là. Mais, en réalité, cette forme se rapproche d'une espèce de gouvernement indirect utilisant des intermédiaires privés. Cela implique, selon Coquery-Vidrovitch, « *délégation et protection, présence de l'État par intermittence, en pointillé ou par à-coups – l'arbitraire étant alors l'un des modes d'intervention privilégié* ». Le fait le plus significatif de cette situation de décharge est la mise en œuvre, à la demande et par le biais des sociétés concessionnaires, d'un impôt dit de capitation, qui consistait, pour les indigènes, à livrer aux compagnies leur récolte de caoutchouc collectée sur le domaine de la concession. Celle-ci payait le produit tout en retenant l'impôt, ce qui revenait à faire de la compagnie un fermier de l'impôt. Ce système, très favorable aux compagnies qui pouvaient se payer au passage, s'est poursuivi jusqu'à la suppression de l'impôt en nature en 1910.

De nos jours, l'exploitation forestière/minière se poursuit encore sous la forme de concessions avec quelques effets néfastes pour les communautés locales²⁶. Nombre de grandes concessions /plantations sont d'ailleurs abandonnées, ce qui a conduit les communautés locales à les occuper et exploiter, sans titre, comme moyens d'existence. L'impact des concessions (industrielles) sur les conditions de vie des communautés locales est indéniable : elles offrent quelques emplois mal rémunérés²⁷, mais privent les paysans des territoires en s'accaparant des terres qui ne sont pas toujours mises en valeur. Parfois, des concessionnaires font du métayage avec les paysans (c'est le cas au Sud-Kivu) pour justifier la mise en valeur exigée par la loi. Mutatis mutandis, il en va de même avec les affectations des territoires à la conservation de la nature qui limitent les moyens d'existence des communautés locales en restreignant leur accès aux ressources et en supprimant leurs droits sur ces zones classées, souvent décidées, sans véritable

concertation avec les populations concernées, ni réelle indemnisation/compensation.

Une grave inégalité est consacrée par la Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture communément appelée le code agricole²⁸ qui exclut les communautés locales du certificat d'enregistrement au seul profit des exploitations industrielles (mécanisées, intensives) conduisant à une prolétarianisation des paysans. On a là un exemple d'inadéquation entre l'objectif visé et les moyens utilisés, résultant d'un manque de définition claire des politiques agricole et alimentaire : les paysans agriculteurs (professionnels de l'agriculture), peu sécurisés, se transforment progressivement en paysans prolétaires salariés (pro-alimentaires). L'impact de l'affectation des terres dans le cadre des politiques agricoles/concessions, minières, de REDD+, de FLEGT ou de conservation²⁹ peut être considérable pour les moyens d'existence des populations locales, en particulier des groupes les plus vulnérables (femmes, peuples autochtones, enfants et jeunes, vieillards, invalides, etc.).

2.2 TENURE FONCIÈRE

Il existe des liens étroits entre la précarité des moyens d'existence des communautés locales et l'insécurité foncière. Les vulnérabilités des paysans sont dues, en grande partie, à une insécurité de la tenure foncière. Les moyens d'existence dépendent, en effet, largement de la manière dont les terres sont gérées et possédées. La tenure varie selon le droit de référence : la coutume ou le droit positif. La production du droit en RDC conduit à un dualisme juridique qui est source de problèmes et d'insécurité pour les populations rurales locales. La tenure est régie par la coutume pour ces dernières. Quand on examine la réinvention et la réinterprétation de la coutume par des acteurs, on comprend mieux l'insécurité de la tenure coutumière, surtout dans un contexte où l'écrit agit comme un fétiche. Il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé d'entretenir ce dualisme qui pénalise les communautés rurales et profite davantage aux concessionnaires qui ont droit à un certificat d'enregistrement. Selon l'ERT³⁰, les pygmées sont considérés comme de simples usagers par les bantous qui n'hésitent pas à spolier leurs biens et cultures. La sécurisation de la tenure coutumière³¹ au même titre que le droit positif peut contribuer à garantir durablement



« Il existe des liens étroits entre la précarité des moyens d'existence des communautés locales et l'insécurité foncière. Les vulnérabilités des paysans sont dues, en grande partie, à une insécurité de la tenure foncière. Les moyens d'existence dépendent, en effet, largement de la manière dont les terres sont gérées et possédées. »

les moyens d'existence des populations locales. La note sur la tenure coutumière a bien montré les continuités et discontinuités des politiques foncières depuis la colonisation, avec un accent sur la gouvernance des institutions coutumières qui tend à entretenir la pauvreté et la vulnérabilité et qui a contribué à l'appropriation privée de larges étendues au détriment des communautés. On assiste à une logique de marchandisation de la terre qui n'obéit qu'aux lois du marché au détriment des plus vulnérables. Dans certains endroits, il n'y aura plus bientôt des terres communautaires pouvant abriter des services d'intérêt général.

Certaines coutumes et croyances locales, dont la sorcellerie et l'ordalie, concourent à l'entretien de la vulnérabilité et de la pauvreté par une sorte de nivellement par le bas. Au nom de la coutume, certains rejettent des nouvelles cultures et techniques agricoles susceptibles d'augmenter la productivité et les revenus des ménages, et donc de sécuriser les moyens d'existence des populations. L'état des infrastructures socio-économiques, largement délabrées, menace les moyens d'existence en ce qu'il génère des difficultés d'approvisionnement et d'évacuation des biens pour les

populations locales. Par ailleurs, de nouveaux risques ont vu le jour et s'aggravent au détriment des moyens d'existence durables pour les populations locales : la déforestation, la destruction de la diversité biologique, la demande accrue en énergie et matériaux de construction, etc. Que faire alors face à tous ces défis ?

L'amélioration des moyens d'existence des communautés locales fait face à de multiples contraintes, notamment liées à l'accès aux marchés et aux infrastructures, à la gouvernance et aux institutions, au financement du secteur, à la production. S'agissant de l'accès aux marchés et aux infrastructures, il y a lieu de noter l'isolement des villages des centres de consommation à cause du manque de voies de communication, ce qui affecte l'offre qui ne trouve pas preneur. Il s'ensuit une baisse de prix. L'inexistence des infrastructures d'évacuation et de stockage entraîne le pourrissement de la production locale sur site et démotive les paysans qui se trouvent contraints à des activités de subsistance. Quant à la gouvernance et aux institutions, les contraintes concernent essentiellement une certaine instabilité institutionnelle et des dysfonctionnements de divers ordres qui pénalisent les acteurs engagés dans la production, la transformation et la commercialisation des biens agricoles : faible capacité de planification, de coordination et d'intégration des actions, faible définition des rôles et responsabilités, multiplicité des taxes plus ou moins légales, cadre institutionnel mal défini entraînant dédoublements d'attributions, et perte de temps et de ressources (transformations successives du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage en un ministère de l'agriculture et du développement rural ou son rattachement à l'environnement). S'agissant du financement, on peut relever, par exemple, une allocation budgétaire nationale limitée destinée au secteur agricole et rural (autour de 2% l'an, de loin en deçà des 10% recommandés par les accords de Maputo). De plus, le niveau de décaissement est faible et les déblocages de fonds sont irréguliers (il en résulte la désintégration des services d'encadrement et d'appui). Enfin, il y a une rareté d'investissements privés depuis la zairianisation et les pillages des années 1990 (absence de cadre incitatif pour investissements privés) à laquelle il faut ajouter les difficultés d'accès aux crédits bancaires en milieu rural et aux intrants (système bancaire faiblement

implanté ou pas du tout dans les milieux ruraux). Quant aux contraintes liées à la production, notons que les techniques agricoles des paysans sont archaïques, les mêmes depuis la nuit des temps. Par ailleurs, relevons la difficulté d'approvisionnement en intrants de qualité, la dégradation continue des sols, le manque de semences améliorées à grand rendement et résistantes aux maladies, la recherche rudimentaire voire inexistante.

Face à ces contraintes, le secteur agricole dispose d'importants atouts et potentialités qui offrent des perspectives d'amélioration des moyens d'existence des populations rurales. Selon le rapport ERT sur la Province Orientale, « en Province Orientale, la survie des communautés rurales dépend en grande partie de l'exploitation des ressources naturelles, les activités quotidiennes de plus de la moitié dépendent de l'accès aux terres et forêts et, elles se pratiquent dans un environnement conflictuel; ce qui ne favorise pas l'amélioration des conditions de vie des communautés. » Les conditions climatiques et écologiques sont très favorables aux activités agricoles : à cheval sur l'équateur, la RDC englobe une région tropicale et une zone équatoriale, la quasi-totalité du pays jouit de huit mois de saison culturale ; le réseau hydrographique est important ; les terres agricoles (75 000 000 ha dont 10% seulement exploités aujourd'hui (3,5 millions agriculture et 4,5 millions ha élevage) sont étendues ; les forêts équatoriale et tropicale couvrent de vastes espaces. Les pratiques courantes de rotation et d'association de cultures, incluant l'utilisation de longues jachères peuvent permettre une agriculture durable et rentable.

La lutte contre la pauvreté passe essentiellement par la relance du secteur agricole et rural auquel on reconnaît une grande capacité de création d'emplois. « En effet, il a été démontré qu'une augmentation de 10% de la production agricole peut se traduire par une diminution de 7% du nombre de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté ». La relance du secteur peut créer des richesses en milieu rural par une agriculture familiale vivrière et industrielle compétitive. La revitalisation de l'agriculture générera des revenus accrus dont les couches vulnérables du milieu rural ont besoin, tout en fournissant aux pauvres des milieux urbains des produits alimentaires à prix abordable.

3. Recommandations de politiques

•••

L'objectif de cette dernière section n'est pas de dresser une liste exhaustive de recommandations spécifiques, mais de proposer quelques pistes de réforme de la tenure foncière et du secteur forêt/faune pour en accroître les retombées financières et économiques au profit des populations locales.

L'économie rurale a un grand potentiel de création de richesses. En termes de valeur ajoutée, ce sont aujourd'hui les filières informelles qui produisent le plus de richesses à partir de l'usage des ressources naturelles ou non et des services. Il est nécessaire de reconnaître leur importance économique et stratégique et de leur donner une place conséquente dans la stratégie d'amélioration des moyens d'existence.

Une formalisation et une régulation plus efficace des usages de tenure qui se placent aujourd'hui en dehors (ou en deçà) de la loi, requièrent deux approches complémentaires.

D'une part, il est nécessaire d'en améliorer la gouvernance par trois séries de mesures possibles :

1. La simplification et l'amélioration des procédures réglementaires et administratives ;
2. La sanction des fonctionnaires peu scrupuleux ;
3. L'incitation financière à appliquer la légalité. Le cadre légal doit être adapté aux capacités et aux besoins des populations locales, souvent entrepreneurs informels.

D'autre part, là où règles et perceptions locales de la nature favorisent la gestion durable des ressources, il serait pertinent de les reconnaître officiellement et de renforcer leur statut. Cette proposition nécessite la révision des modes de tenure (forestière et foncière) qui n'admettent pas la propriété coutumière de certaines

ressources. Une telle décentralisation de la gestion de certaines ressources devrait être encadrée par des principes simples d'exploitation durable, qui seraient contrôlés par les services administratifs.

La sécurisation de la tenure foncière sera un pas important/décisif, mais ne peut pas garantir les moyens d'existence, il faut bien mieux (diversification des moyens d'existence, transfert des compétences localement, etc.).

AXE STRATÉGIQUE 1 : PRODUCTION

- Accompagner les paysans dans l'amélioration des techniques et cultures agricoles indigènes (stratégie d'amélioration des moyens d'existence) pour augmenter la productivité et sédentariser les acteurs sur un même espace agropastoral ;
- Développer des alternatives en termes d'élevage de gibier/pisciculture, utilisation rationnelle des énergies renouvelables, reboisement pour besoins de bois ;
- Renforcer les moyens d'existence des ménages par la conservation de la biodiversité (PSE, écotourisme, respect des interdits/tabous locaux, bois/forêts sacrés, calendrier cultural, savoirs indigènes) ;
- Mener des recherches sur l'impact des modes de vie et des règles coutumières des rapports à la terre/aux forêts sur la sécurisation foncière, et des enquêtes sur les ménages (moyens et utilisation dans les ménages) pour répondre aux besoins d'information ;
- Conduire de véritables enquêtes des ménages ruraux ;
- Développer des aires protégées communautaires ???

AXE STRATÉGIQUE 2 : ACCÈS AUX MARCHÉS, AMÉLIORATION DES INFRASTRUCTURES RURALES ET CAPACITÉS COMMERCIALES

- Effectuer des investissements publics dans les infrastructures en milieu rural : hôpitaux, écoles, (l'éducation apporte des compétences intellectuelles et la santé assure l'énergie et les forces du travail) ;



Une vue de la forêt de Mambassa, province d'Ituri, RDC. Photo par DGPA

- Réaliser des infrastructures d'accès aux zones de consommation ;
- Construire des infrastructures de stockage et de conservation des produits agricoles ;
- Mettre en place des infrastructures de traitement et de transformation des produits ;
- Créer des infrastructures de desserte en eau (potable ou hydraulique rurale), en électricité et habitat ;
- Réaliser des infrastructures socioculturelles (amélioration du cadre de vie) ;
- Aménager des marchés ruraux ;
- Concevoir des systèmes d'information sur marchés et les prix.

AXE STRATÉGIQUE 3 : FINANCEMENT DU SECTEUR

- Mettre en place des caisses populaires ;
- Organiser des mutuelles, coopératives de microcrédits et de micro-finance ;
- Créer des fonds national/provincial de développement agricole et rural ;
- Favoriser l'épargne pour investissements ruraux ;
- Accompagner le monde rural à s'organiser en structures autogérées ;
- Relancer l'animation rurale.

AXE STRATÉGIQUE 4 : GOUVERNANCE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

- Il importe que le gouvernement et le parlement affichent clairement la volonté de l'Etat de faire du secteur agricole et rural une vraie priorité nationale en lui accordant un budget conséquent situé autour 10%, conformément aux accords souscrits en 2003 à Maputo ;
- Assurer le maintien de la sécurité dans les milieux ruraux ;
- Affecter une partie des recettes minières au secteur rural ;
- Il importe que le ministère en charge du développement rural retrouve sa vocation première qui est de planifier et coordonner les interventions en milieu rural ; cela implique des concertations permanentes avec tous les ministères intervenant dans le développement du monde rural (agriculture, éducation, santé, énergie, commerce et artisanat, transports, travaux publics et infrastructures, affaires sociales, habitat, jeunesse et sport, environnement et tourisme) ;
- Mettre en place une structure d'étude et de planification.



Notes de Fin

¹ <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml> Le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au Siège de l'Organisation à New York, constitua le plus grand rassemblement des chefs d'État et de gouvernement de tous les temps. Il s'est conclu avec l'adoption par les 189 États Membres de la Déclaration du Millénaire, dans laquelle ont été énoncés les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Voici les huit OMD : (1) Éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; (2) assurer l'éducation primaire pour tous ; (3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; (4) réduire la mortalité infantile ; (5) améliorer la santé maternelle ; (6) combattre le VIH/SIDA le paludisme et d'autres maladies ; (7) préserver l'environnement ; et (8) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

² Le gouvernement tablait sur 40% de taux de pauvreté en 2015.

³ Voir Rapport National OMD. Évaluation des progrès accomplis par la RDC dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en 2012. Septembre 2014. Voir aussi Document officiel, cabinet du Premier Ministre Matata Ponyo, mars 2014 (le gouvernement avait alors estimé à 76% le taux de pauvreté et à 80% celui de chômage alors que le PNUD évaluait la pauvreté à 71%. Voir aussi, Ministère du Plan, INS, Rapport global. Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages, septembre 2014. Ce rapport évoque également le recul de la pauvreté.

⁴ James Mayers, 2014, Social Justice in forestry: gains made and tactics that work, A report from the Forest Governance Learning Group, IIED Research Report, IIED, London.

⁵ Sur l'impact des acquisitions des terres par des citoyens, voir Alphonse Maindo, Papy Bambu, Freddy Maindo, 2013, Acquisition des terres par les citoyens, RRI, TBI.

⁶ Forest People Programme, Institute for Ecology and Action Anthropology (INFOE), 2013, Impacts of German private sector involvement for Indigenous Peoples and Local Communities in the Mai-Ndombe REDD+ Project. Cette étude montre les limites de la participation des communautés locales dans ce projet pourtant censé être communautaire malgré des actions en faveur de la communauté. Pour une comparaison avec d'autres zones du bassin du Congo, on peut se référer utilement à Samuel Nnah Ndobe et Klaus Mantzel, 2014, Déforestation, REDD et le Parc national de Takamanda au Cameroun – une étude de cas, FPP, rapport. La transformation de l'ancienne réserve forestière coloniale en parc national n'a été soumise à aucune nouvelle négociation des limites de la zone concernée ; les droits sur les territoires traditionnels et les oppositions à la démarcation exprimées ont été délibérément ignorés par les autorités qui n'ont laissé aux villageois que le choix d'accepter ou de refuser l'accaparement colonial des terres. Tout un ensemble de mesures liées au projet de parc – qu'elles incluent ou non une composante REDD – ne bénéficient pas du consentement des personnes vivant dans et autour de ses limites.

⁷ Mayota N., Lufungula L., « L'Administration coloniale belge face à l'exode rural des Libinza vers les îles et les centres urbains du fleuve Zaïre », in *Annales Aequatoria*, 1990, no11, pp. 61-81. (La lutte contre l'exode massif des pêcheurs libinza fut l'un des problèmes majeurs de l'administration coloniale des années 1930 : présentation des documents à l'appui du dossier " Exode peuplade Libinza " ouvert en 1937).

⁸ De Clerck L., « L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962) », in *Annuaire d'Histoire administrative européenne*, n° 18/2006, pp.187-210.

⁹ La question des investissements forestiers a été étudiée par de nombreux auteurs. Voir notamment Banque Mondiale, CNUCED, 2014, *The Practice of Responsible Investment Principles in Larger-Scale Agricultural Investments*. Implications for Corporate Performance and Impact on Local Communities, AGRICULTURE AND ENVIRONMENTAL SERVICES DISCUSSION PAPER 08, rapport, avril.

¹⁰ Jeannot Mokili Banga Kassa, 1998, *Politique agricole et promotion rurale au Congo-Zaïre (1885-1997)*, Paris, L'Harmattan. Ce livre dresse un inventaire détaillé et implacable des politiques agricoles mises en œuvre au Congo-Zaïre depuis la création de l'Etat Indépendant du Congo au 19^{ème} siècle jusqu'à la fin de l'ère Mobutu, soit sur plus d'un siècle. A travers une approche multidisciplinaire, l'auteur décrit l'absence de marché structuré, la non-fiabilité de la monnaie, l'absence de crédit aux petits producteurs, la faiblesse de la recherche et de la vulgarisation agricole, la dégradation des moyens de transport, le non-paiement des salaires, la corruption, l'impunité, l'allégeance des secteurs économiques et sociaux au pouvoir politique.

¹¹ Derclaye J., 1987, *Appuis aux petits paysans : Une approche participative et concertée au Honduras*, Paris, OCDE.

¹² Conformément au libéralisme économique concerté, le rôle principal de l'Etat dans le Plan directeur de 1990 était essentiellement de créer et de veiller au maintien des conditions favorables à l'épanouissement du secteur privé. Ce dernier eut la charge de la production et de la commercialisation aussi bien des intrants que des produits agricoles. Cela impliquait en particulier que l'Etat devait:

- Maintenir un climat social de paix et de stabilité politique;
- Assurer un cadre macro-économique sain et stable;
- Mettre en place une législation et une réglementation économiques légères mais suffisantes pour garantir les conditions d'une concurrence loyale et d'une distribution équitable des fruits de la croissance entre les agents économiques;
- Assurer l'accès des plus démunis à une alimentation suffisante et équilibrée;
- Assurer l'ajustement structurel et l'assainissement économique du secteur de façon continue.

En conséquence, l'Etat devait s'abstenir de toute intervention susceptible de:

- Créer des barrières directes ou indirectes à la fixation des prix selon les forces du marché; et
- Imposer aux agriculteurs des décisions quant au type ou au niveau de production, quant à la façon d'utiliser les facteurs de production à leur disposition, et quant au lieu, à la manière et au moment de disposer de leur production.

Pour le secteur agricole, l'Etat était appelé, dans le Plan, à faciliter à la communauté nationale l'accès aux biens et aux services publics et cela dans la mesure où ceux-ci ne sont pas susceptibles

d'intéresser les opérateurs privés en raison d'une rentabilité à très long terme.

Ces biens et services comprenaient notamment:

- Les services agricoles de base, tels que la recherche agronomique, la formation et la vulgarisation agricoles;
- Les infrastructures sociales et économiques de base, telles que les infrastructures de transport, les marchés de collecte, les marchés de gros et/ou de détail;
- Les informations économiques essentielles au fonctionnement concurrentiel des marchés; la prévention et le cas échéant, la lutte contre les épizooties, les épidémies des végétaux et les autres calamités naturelles.

¹³Sabiti K., Mwimpe D., 1991, Evolution de la production agricole au Zaïre avant et après 1960, *Tropicultura*, 9, 4, pp.155-158.

Muzigwa Kashema, 1993, À quand l'autosuffisance alimentaire au Zaïre? Une analyse comparative de la composition de l'assiette du Zaïrois par rapport à celle de quelques pays d'Afrique noire, *Géokin*, Bulletin géographique de Kinshasa, pp93-106.

Cet article montre comment, deux décennies après avoir proclamé l'agriculture priorité des priorités, le Zaïre est de plus en plus dans l'incapacité d'assurer son autosuffisance en produits agricoles de première nécessité. L'analyse de l'évolution de l'assiette du Zaïrois, comparée à celle des populations de la Côte-d'Ivoire, du Kenya et du Burundi, montre que celui-ci se nourrit de moins en moins bien. La sous-alimentation dont souffre la population zaïroise est consécutive à la marginalisation du secteur agricole sous la Deuxième République. Il y a eu un ensemble de contraintes qui n'ont pas permis à l'agriculture zaïroise d'organiser son système d'approvisionnement et ses structures de commercialisation des denrées alimentaires, à savoir la zaïranisation, qui a entraîné une diminution des investissements dans le secteur agricole entre 1973 et 1981 en raison de la modicité des moyens alloués au ministère de l'Agriculture comparés à ceux destinés aux ministères de l'Énergie et de la Défense nationale, le protectionnisme agricole européen et l'insuffisance de l'aide au développement. Malgré le potentiel agricole énorme dont dispose le pays, on peut craindre que la situation actuelle ne conduise dans un avenir proche à la famine dans certaines régions du pays.

¹⁴ Le paysannat était au cœur de cette politique agricole. Le paysannat au Congo-Belge (1933-1960) : sa contribution au développement de l'agriculture congolaise, ESU, Institut Supérieur Pédagogique, Lubumbashi; Travail présenté en vue de l'obtention du diplôme de Licencié en pédagogie Appliquée, Option Histoire, 1990-1991.

- Kroll R., 1953, Les cultures potagères au Congo Belge, Bruxelles, Ministère des colonies.
- Molitor G., 1955, L'établissement et la conduite des pépinières de propagande au Congo belge, Bruxelles, Ministère des colonies, Imprimerie Wellens-Pay SA.
- Mulambu-Mvulaya F., 1970, « Introduction à l'étude du rôle des paysans dans les changements politiques », *Cahiers Economiques et Sociaux*, Vol. VIII n°3, Septembre, Kinshasa, pp.435-450.
- Hubert Béguin, « Espoirs, bilans et leçons d'un "paysannat" au Congo », in *Tiers-Monde*, 1965, tome 6 n°2, pp.891-913.
- Malengreau G., 1949, Vers un paysannat indigène. Les lotissements agricoles au Congo-Belge, Bruxelles, Librairie Falk Fils.

¹⁵ Staner P., 1954, La situation économique du Congo Belge en 1953, Imprimerie Louviéroise, La Louvière.

¹⁶ Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2010, Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural, Kinshasa. Ce document de politique rappelle les principaux plans et programmes agricoles mis en place depuis l'indépendance. Il s'agit : 1) du plan intérimaire de relance agricole (1966-1972) ; 2) du programme agricole minimum 1980-1981 ; 3) du plan de relance agricole 1982-1984 ; 4) du programme d'autosuffisance alimentaire (PRAAL), 1987-1990 ; 5) du plan directeur du développement agricole et rural (1991-2000) ; 6) du programme national de relance du secteur agricole et rural (PNSAR 1997-2000) ; 7) du document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) 2006-2008 ; 8) de la note de politique agricole et du développement rural.

¹⁷ A titre de comparaison, une expérience plutôt satisfaisante au Cameroun, lire Verina J. Ingram, 2014, Win-wins in forest product value chains ? How governance impacts the sustainability of livelihoods based on non-timber forest products from Cameroon, Leiden African Studies Centre, PhD dissertation.

¹⁸ Il suffit d'inventorier les slogans des politiques agricoles pour s'apercevoir de leur répétition indiquant que les résultats concrets n'étaient pas au rendez-vous. 1966 : « retrouvons les manches », « retour à la terre ». 1967 : « année de l'agriculture ». 1968 : « année du salongo ». 1973 : « année du scandale agricole » pour supplanter le scandale géologique. 1974 : « agriculture, priorité des priorités ». Plus tard en 1990, « indépendance du ventre ». La zaïrianisation-radicalisation et la rétrocession ont eu un impact défavorable sur l'agriculture : démantèlement des systèmes d'approvisionnement des campagnes par le départ des petits commerçants grecs, indiens, portugais et autres. Même la rétrocession n'a pas ramené la confiance car tout bénéfique était rapatrié par crainte d'une nouvelle nationalisation.

¹⁹ Malengreau G., *Les droits fonciers coutumiers chez les indigènes du Congo-Belge. Essai d'interprétation juridique*, Bruxelles, Librairie Falk Fils, 1947.

²⁰ Suffit-il de distribuer des tracteurs ? Faut-il une politique des grands parcs agro-industriels susceptibles de transformer les paysans en lumpen prolétaires précaires ? Tous les acteurs concernés devraient s'asseoir pour définir ensemble une politique qui promeuve les moyens d'existence des plus pauvres.

²¹ L'État congolais a essayé un certain nombre de politiques économiques visant à améliorer le développement de l'étendue du secteur agricole national depuis les années 80-90. Il suffit juste de regarder le nombre de projets agricoles que comptait le pays pour s'en rendre compte. De 1984 et 1988, le Ministère de l'agriculture du Zaïre comptait plus de 42 projets agricoles mais qui, malheureusement, ne répondaient pas aux besoins urgents de la population agro-pastorale mais plutôt à d'autres impératifs.

²² Voir la note de politique sur la planification et le zonage

²³ Voir la note de politique sur ce sujet

²⁴ Voir la note de politique sur la décentralisation, droits fonciers et forestiers des communautés locales en RDC

²⁵ Coquery-vidrovitch C., 2001, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires*, 1898-1930, rééd., Paris, EHESS, 2 volumes.

²⁶ Karsenty A., 2005, *Les concessions forestières en Afrique centrale, Aspects historiques, institutionnels et politiques, du point de vue de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises concessionnaires*, étude pour le projet GEPAC de l'Union Européenne.

²⁷ Le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) légal en RDC est fixé à 3 USD par jour. Sur la base de 22 jours de travail mensuel, cela fait USD 66 par mois. Quand on sait que le ménage moyen varie autour de 6 personnes, c'est l'extrême pauvreté garantie si aucun membre du ménage ne travaille. Comparativement, un chef de travaux et un professeur d'université ont respectivement, outre les diverses primes, un salaire de 86200 francs congolais (USD 93.6) et 92000 francs congolais (USD 100)

²⁸ Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture

²⁹ European Tropical Forest Research Network, march 2014, "Linking FLEGT and REDD+ to Improve Forest Governance", Issue of ETRN News, n°55.

³⁰ RRI, 2014, Etude de référence sur la tenure, Rapport Province Orientale.

³¹ Le décret n°14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales est un pas positif dans la sécurisation des forêts des communautés locales et, donc, pour la garantie de leurs moyens d'existence. Le problème de la propriété individuelle reste posé. Voir la note de politique sur la tenure foncière coutumière.

Thème/ Note de synthèse n° 3

Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales

...

Par Maître Augustin Mpoyi



CFLEDD | LINAPYCO | RRN | CONAPAC | REPALEF | CODELT | CONAREF | RRI

Remerciements

Cette étude de référence sur la tenure (ERT) a été initiée en 2012 dans le cadre du lancement officiel de la réforme foncière en République Démocratique du Congo (RDC). L'ERT a été mené sous la coordination des programmes Afrique et Global de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) sous le leadership de Solange Bandiaky-Badji, Alexandre Corriveau-Bourque, et Jeffrey Hatcher.

Les consultants principaux qui ont apporté leur appui technique à la rédaction des notes de politiques et synthèses provinciales sont : René Oyono (Décentralisations et Droits Fonciers et Forestiers des Communautés Locales), Professeur Alphonse Maindo (Moyens d'existence et système de tenure en République Démocratique du Congo), Maître Augustin Mpoyi (Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales), Professeur Severin Mugangu (Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation), et Paul de Wit (Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires).

Les études provinciales ont été menés par les chercheurs nationaux suivants : Cornélie Sifa Nduire (Equateur), Gina Kanwanza (Kasai Occidentale), Marie Boundawana Yaifono (Orientale), Safanto Lukendo Bulongo (Sud Kivu), Floribert Ntungila (Bas-Congo). Les rapports provinciaux préliminaires ont été rédigés par Oracle Makangu Diki, John Katanga et Faustin Kakule Muchukunde. La synthèse des études provinciales a été compilée et produite par Alexandre Corriveau-Bourque.

Les facilitateurs pour l'Afrique Centrale de RRI Hortense Ngono-Nga, Christol Paluku, et Mary Nyuyinwi ont apporté leur soutien technique et coordination au niveau national et provincial.

Nos sincères remerciements aux institutions suivantes:

RRI remercie sincèrement le gouvernement congolais à travers le Ministère des Affaires Foncières (MAF) de la RDC ainsi que la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) pour le partenariat et l'appui sans faille aux consultants principaux et chercheurs nationaux dans l'accès aux documents, la disponibilité pour les interviews et la facilitation de l'accès aux provinces, ainsi que l'utilisation des résultats de l'ERT dans la rédaction de la Politique Foncière.

Le Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Décentralisation, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que tous les ministères qui agissent dans la gouvernance foncière, forestière et changement climatique (CN-REDD). Les administrations et gouvernements provinciaux d'Equateur, Kasaï Occidentale, Orientale, Sud Kivu, et Bas-Congo (ancien découpage administrative).

Les organisations membres du Cadre de Concertation sur la tenure foncière (CACO) : Codelt, RNN, LINAPYCO, CONAPAC et CFLEDD, ainsi que le réseau national des peuples autochtones REPALF et toutes les organisations membres de la société civile environnementale congolaise.

Les organisations et institutions internationales : Forest Peoples Programme (FPP- Partenaire de RRI), UN-Habitat, USAID-CARPE, WCS, WRI, RFN, RFUK, Greenpeace, Tropenbos International, et la Banque Mondiale.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution technique dans la révision et l'amélioration des Notes de politiques et études provinciales : Patrick Kipalu, Oumar Sylla, Théophile Gata, Floribert Nyamwoga, Adolphine Byayuwa Muley, et Diane Russel.

Table des matières

• • •

1. Introduction	66
2. État des lieux	68
2.1 « Sauvegardes sociales » dans les lois congolaises	68
2.2 Expropriation pour utilité publique	70
2.3 Secteur forestier	71
2.4 Secteur foncier et agricole	77
2.5 Secteurs miniers et hydrocarbures	77
2.6 Projets infrastructurels	78
2.7 Absence de vision/approche multisectorielle de planification	78
2.8 Accès à la justice et résistance communautaire	79
3. Recommandations	82
3.1 Réformes juridiques	82
3.2 Réformes de politiques	83
Notes de Fin	85

1. Introduction



Depuis 2002, la République Démocratique du Congo a connu un taux élevé de croissance économique, avec une croissance moyenne annuelle de 5,8 %¹. Cette croissance est surtout tirée par les secteurs miniers et agricoles. Malgré cette croissance rapide depuis plus d'une décennie, cela ne s'est pas traduit en une réduction significative de la pauvreté, surtout dans les zones rurales. De même, cette croissance ne s'est pas traduite en la création de beaucoup d'emplois formels.

Conscient que la croissance devait surtout venir de l'exploitation des ressources naturelles, l'État a promulgué une série de lois depuis 2002, dans l'optique d'améliorer la gouvernance de ces ressources et d'attirer des investisseurs. Ces lois incluent : le Code forestier (2002), le Code minier (2002), le Code agricole (2011), la Loi environnementale (2011), le Code d'hydrocarbures (2015) et une révision de la Constitution qui a été acceptée lors d'un referendum en 2006 et modifiée en 2011. Chacun de ces codes a été accompagné par une série de politiques, décrets d'applications, ordonnances et arrêtés établissant la vision et les outils pour le développement de ces secteurs.

Une analyse de ces initiatives et réformes a mis en relief une série de points saillants interconnectés. Premièrement, les concessions à grande échelle sont vues dans tous les secteurs comme les moteurs du développement rural et national en RD Congo. Deuxièmement, la promotion des moyens d'existences et la sécurisation des droits de tenure des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales² ne sont pas une priorité comparable dans l'ensemble de ces secteurs. Troisièmement, les différents ministères du gouvernement se sont lancés dans l'affectation des terres à diverses fins (mines, hydrocarbures, agriculture, industries, forêts, environnement, conservation de la nature, REDD+, infrastructures, etc.), sans faire une

coordination ou planification intersectorielle adéquate. Quatrièmement, cette affectation a été faite avec peu de consultation et un consentement minime des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales. Cette situation s'illustre aujourd'hui par de nombreux conflits d'usage des espaces et des cas de superposition des titres, ayant des incidences non maîtrisées sur les droits des communautés locales et autres groupes sociaux vulnérables.

Au fond de cette problématique demeure le principe de « domanialité » de l'État, un principe qui ressort du Code foncier de 1973/1980. Selon ce principe, l'État est le propriétaire de tous les sols, forêts, eaux, airs et sous-sols sur le territoire souverain de la République. Les lois sectorielles, ont élaboré des moyens pour sécuriser les droits de tenure des individus et des concessionnaires vis-à-vis de cette « domanialité ». Seulement, il n'existe pas de protections comparables pour les droits collectifs des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales. Les terres de ces groupes vulnérables demeurent dans le « domaine de l'État » et peuvent donc être facilement purgées pour des « causes publiques » selon les lois en vigueur³. Et donc, dans tous les secteurs, cela devient rapidement clair que les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales ne font pas partie de la vision de « développement » des décideurs.

Malheureusement pour ces communautés, l'ambiguïté de la reconnaissance fondamentale de leurs droits signifie qu'elles doivent chercher des protections pour leurs droits dans la constellation de lois et textes d'application sectoriels dans des « sauvegardes sociales ». C'est un constat largement accepté que les « sauvegardes sociales », quand elles existent, sont souvent insuffisantes, et sont rarement respectées, même dans les secteurs où elles sont les plus élaborées comme le secteur forestier. Non seulement les communautés locales se font expulser



« Non seulement les communautés locales se font expulser de leurs terres, elles se font priver de ressources essentielles pour leurs moyens de subsistance. Elles subissent également la violence perpétrée par des sociétés de sécurité privées, les éco-gardes des aires protégées, et les forces de l'ordre congolaises. »

de leurs terres, elles se font priver de ressources essentielles pour leurs moyens de subsistance. Elles subissent également la violence perpétrée par des sociétés de sécurité privées, les éco-gardes des aires protégées, et les forces de l'ordre congolaises. En l'absence d'accès aux recours juridiques pour protéger leurs droits, leurs foyers, leurs familles, et leurs terres et en voyant que l'État ne se mobilise pas suffisamment pour assurer leur protection, les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales défendent leurs droits, leurs terres et leurs ressources avec les seuls moyens à leur portée, c'est-à-dire les manifestations, le contournement, et parfois, la violence. Cette résistance est souvent dirigée contre les exploitants, les « éco-gardes », les autorités, autres communautés, et les infrastructures.

La résistance locale, combinée avec l'absence de planification intersectorielle, et un Code foncier inadapté aux besoins contemporains, perpétue la perception selon laquelle investir en RD Congo est un grand risque. C'est dans ce contexte que le Gouvernement de la RD Congo a levé l'option d'entreprendre aussi bien la réforme foncière que celle de l'aménagement du territoire dans son programme. Afin d'éclairer les décisions que le pays s'appête à prendre dans le cadre de ces réformes envisagées, l'Étude de Référence évalue les processus d'affectation et d'attribution des espaces, pour illustrer l'ampleur des risques auxquels s'exposent les droits locaux. Et donc l'Étude de Référence recommande que les droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales doivent être préalablement et fortement définis et défendus par un Code foncier moderne. Un nouveau code est le premier pas essentiel pour assurer la stabilité dans le secteur et créer de la confiance pour les communautés locales et les investisseurs dans le régime foncier.

2. État des lieux

•••

L'Étude de Référence part de l'idée selon laquelle tous les processus d'affectation des espaces⁴, quels que soient les secteurs concernés et les usages envisagés, ne pourront pas manquer d'avoir des incidences sur les droits locaux préexistants. Il est fort probable qu'aucun espace du territoire national ne soit vacant et libre de tout droit.

Cependant, la note de synthèse sur les droits coutumiers montre que le Code foncier de 1973/1980 a explicitement consacré la « domanialité de l'État ». Spécifiquement, le Code a identifié que toutes les terres des communautés locales gérées sous le régime de la coutume étaient une partie du domaine de l'État. Depuis ce temps-là, des lois sectorielles ont élaboré les droits d'accès, d'occupation, de jouissance, et de gestion, mais avec des restrictions et conditions importantes. C'est juste dans la Constitution de 2006/2011 que « les droits individuels ou collectifs, acquis conformément à la loi ou la coutume » ont été « garantis »⁵, mais les dispositions spécifiques de ces garanties se trouvent dispersées dans des lois sectorielles dans la forme de « sauvegardes sociales » qui ne sont pas toujours appliquées, ou applicables dans tous les secteurs. En l'absence d'un nouveau Code foncier qui définit ces droits clairement et ensemble, ils restent fragiles et contournables.

2.1 « SAUVEGARDES SOCIALES » DANS LES LOIS CONGOLAISES

L'Étude de Référence s'inspire des analyses faites par l'organisation CODELT qui identifie un ensemble de droits représentant des « sauvegardes sociales » dans les lois congolaises. Ces sauvegardes sociales se définissent comme des exigences légalement prescrites en vue de garantir le respect des droits fonciers des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales contre les risques d'éviction découlant des processus d'affectation des terres et, dans le cas contraire, d'attribution des droits d'exploitation sur les ressources naturelles⁶. L'ensemble des droits qui représentent les « sauvegardes sociales » sont les suivants :

- I. Droit à la consultation informée dans les processus d'affectation des terres et des forêts, qui s'opère respectivement par le biais de :
 - a. L'enquête de vacance des terres pour l'attribution des concessions foncières sur les terres rurales de plus de dix hectares⁷ ;
 - b. L'enquête publique préalable pour l'attribution des concessions forestières⁸ ;
 - c. L'enquête publique préalable pour l'extension ou la création de nouvelles zones de conservation via pour le classement des forêts⁹ ;
 - d. Une enquête publique lors de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme¹⁰ ;
- II. Droit de donner/ou de refuser leur consentement dans d'affectation des espaces que les communautés occupent sur une base coutumière¹¹ ;
- III. Droit au partage des revenus issus de l'exploitation des terres ou des autres ressources naturelles locales¹² ;
- IV. Droit à une indemnité préalable, juste et équitable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique¹³ ;
- V. Droit d'être protégés contre le « pillage » de leurs moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles¹⁴ ;
- VI. Droit d'accès à la justice, en réclamation et réparation des préjudices subis, en cas de non-respect des garanties juridiques¹⁵.

Parmi ces droits, il y en a qui bénéficient d'une reconnaissance explicite et constitutionnelle, d'autres se trouvent seulement dans la constellation de lois sectorielles et textes d'application. Quand ces protections existent, les textes sont souvent ambigus, ce qui facilite leur contournement, ou n'é sont carrément pas reconnus.

Les droits les plus explicites sont les droits iv et v de la liste ci-dessus : le droit à une indemnité préalable,

juste et équitable, et le droit d'être protégée contre le pillage. Ces deux droits sont garantis dans la Constitution (2006/2011). Le droit à l'indemnisation est souvent répété dans les lois sectorielles. Mais d'autres droits essentiels comme le droit à la consultation informée préalable (i), le droit de donner/ou de refuser leur consentement dans les processus d'affectation des espaces (ii), le droit au partage des revenus (iii), et le droit de l'accès à la justice (vi) sont seulement établis dans des lois sectorielles qui seront abordées en plus de détail ci-dessous. Ces derniers droits sont fondamentaux pour une protection « robuste » des droits des peuples autochtones-pygmées et communautés locales. Sans ces protections légales explicites et claires, les communautés locales sont légalement vulnérables à l'empiétement sur leurs terres et ressources par des acteurs externes, et peuvent se faire purger leurs droits sans recours ou défense, sous la justification de « l'utilité publique ».

Ensemble, ces droits « robustes » s'identifient dans le domaine de droits de l'homme comme le « CLIP » — le consentement libre, informé, et préalable. Cela signifie que les communautés touchées par des prises de

décisions ont le droit de donner ou de refuser de donner leur consentement. Mais avant de donner ou refuser leur consentement, ces communautés doivent avoir toutes les informations nécessaires pour prendre une décision (donc dans leurs langues et avec transparence et accessibilité des données pertinentes). De plus, ces communautés doivent prendre leur décision sans menaces ou manipulations (donc libre d'influences externes). L'aspect du « préalable » est également important — les communautés potentiellement affectées ne peuvent pas être approchées seulement une fois qu'une décision a été prise pour impacter leurs ressources, elles doivent être consultées aussi tôt que possible dans les processus. Dans les meilleures pratiques du CLIP, les populations qui seraient touchées par des prises de décisions auraient une représentation et participation garanties à tous les niveaux de la prise de décision. Spécifiquement, les populations seraient représentées dans les étapes suivantes : 1) les investigations préliminaires pour contribuer aux méthodes de collectes d'informations et pour déterminer les zones d'intérêts (voir la note de politique sur la planification) ; 2) les consultations locales ; et 3) les

Photo par : jbdodane (<https://www.flickr.com/photos/jbdodane/11980628386/>)



analyses et négociations finales. Enfin, les consultations doivent aussi assurer que le plus de voix locales possibles soient prises en compte, et que des mesures soient prises pour assurer que les voix des populations minoritaires et/ou marginalisées (comme les peuples autochtones-pygénées et les femmes) soient incluses. Si ces droits ne sont pas pris en compte ou ne sont pas respectés, les populations affectées doivent être capables d'accéder à la justice pour contester la décision et assurer la protection de leurs droits. Cela n'est pas une compilation exhaustive des principes et normes du CLIP, mais sera à la base de l'évaluation pour l'Étude de référence.

2.1.1 LE CONSENTEMENT

Le droit de donner ou de refuser le consentement est le droit le plus important et le plus fondamental. Si le consentement des communautés locales n'est pas exigé comme condition essentielle pour continuer une initiative, les décideurs peuvent ignorer les perspectives des communautés locales, même si une consultation a été faite.

Il faut d'abord commencer par constater que la notion de consentement dans la prise de décisions n'est pas nouvelle en RD Congo. En principe, le principe du consentement en RD Congo a été établi dans un décret du 30 juillet 1888 sur les contrats ou des obligations conventionnelles qui datent de l'époque coloniale et qui restent toujours en vigueur. Ce décret protège les parties prenantes d'un contrat contre des accords pris quand l'une des parties n'avait pas toutes les informations nécessaires, ou « a été extorquée par la violence ou surprise par dol »¹⁶.

Mais l'application du décret demeure ambiguë quant aux décisions prises par le gouvernement d'attribuer ou d'affecter des terres des peuples autochtones-pygénées et autres communautés locales. Cela est ambigu puisque les communautés ne sont pas signataires d'un contrat qui transfère/spolie leurs droits de tenure. Pour les concessions, le contrat est négocié entre l'État et le concessionnaire et seulement signé par ces deux parties prenantes. Certains secteurs exigent que des cahiers des charges sociaux soient négociés avec les communautés, mais ces instruments sont loin d'être des demandes de consentement. De plus, ce n'est pas clair que l'établissement des projets d'infrastructures ou d'aires

protégées est couvert par ce décret.

Les lois dans les secteurs des hydrocarbures, les agricoles/fonciers, miniers, et des infrastructures n'offrent aucune clarification comme base pour clarifier ou consacrer ce droit des communautés locales. Pour le secteur forestier, c'est plus complexe et sera examiné ci-dessous (section 2.3).

2.2 EXPROPRIATION POUR UTILITÉ PUBLIQUE

La définition officielle de l'utilité publique se trouve de la loi sur l'Expropriation pour cause d'utilité publique de 1977, une loi qui est toujours en vigueur. Selon l'Article 2 « L'utilité publique est de nature à s'étendre aux nécessités les plus diverses de la collectivité sociale, notamment dans les domaines de l'économie, de la sécurité, de la défense militaire, des services publics, de l'hygiène, de l'esthétique, de la sauvegarde des beautés naturelles et des monuments, du tourisme, des plantations et de l'élevage, des voiries et les constructions y compris ses ouvrages d'art. Elle suppose que le bien repris par l'État aura une affectation utile à tous, ou à une collectivité déterminée »¹⁷. L'appréciation et la justification de l'utilité publique est sous à la discrétion de l'autorité compétente pour exproprier. Effectivement, la justification de purger les droits préexistants pour utilité publique peut s'appliquer à presque tous les contextes.

Cette application vaste est particulièrement problématique pour les peuples autochtones-pygénées et autres communautés locales, surtout quand les décideurs pensent qu'un autre acteur pourrait « mettre en valeur » les ressources des communautés locales d'une manière plus « productive économiquement ». Cette approche valorise surtout des investissements (concessions forestières, agricoles, ou minières) qui vont théoriquement produire des recettes pour les coffres de l'État, et créer des emplois formels. Ce calcul prend rarement en compte les moyens d'existence qui sont déjà existants et ne s'interroge pas sur le nombre d'emplois créés (et au profit de qui ?), ou sur les moyens d'existence qui risquent d'être détruits. D'autre part, les décideurs peuvent penser que les activités locales sont dangereuses pour la protection de la biodiversité ou la préservation de carbone forestière, et donc transforment les terres de ces communautés locales en forêts classées (aires protégées) ou en concessions de REDD+ ou de biodiversité.

Les « sauvegardes sociales » dans cette loi sont particulièrement limitées. Sous la loi d'expropriation, les parties expropriées ont le droit d'être « prévenu(s) oralement » et on « le droit à une indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique ». Cette loi ne considère même pas l'importance d'une consultation inclusive (ou le droit de refuser leur consentement), ou même droit d'accès à la justice, en réclamation et réparation des préjudices subis. Bref, les communautés ont uniquement le droit d'être indemnisées pour leurs pertes et d'être informées que leurs droits ont été purgés — qui n'est pas une protection du tout. Certes, si une loi sectorielle impose d'autres sauvegardes sociales, elles doivent être respectées, mais dans l'absence de sauvegardes additionnelles dans les lois sectorielles, cette loi demeure la loi de référence.

Le danger fondamental dans cette loi est qu'elle ouvre un chemin pour rapidement purger les droits préexistants au profit de l'État. Mais pour qu'un système de droits fonciers soit perçu comme étant légitime par la population qui l'utilise, le système doit faire tout pour assurer la sécurité des droits existants des individus, des sociétés, et des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales. La sécurité de tenure découle de la mise en place de protections adéquates pour ces droits et la capacité des autorités à rapidement et équitablement résoudre les différends. Et donc, il doit y avoir une barrière très élevée pour que la spoliation des droits soit perçue comme légitime, sinon l'État est constamment considéré comme une menace aux droits, au lieu d'être une source de sécurité.

La justification pour l'utilité publique dans la République Démocratique du Congo ne fournit presque aucune protection pour les droits, surtout pour les peuples autochtones-pygmées et communautés locales. Secteur après secteur, on trouve que les droits de ces communautés étaient systématiquement spoliés dans des contextes où la notion d'utilité publique était ambiguë. Dans plusieurs cas, les bénéficiaires de ces décisions étaient plus des élites nationales et des grandes sociétés. De plus, les droits minimums énumérés dans la loi d'expropriation, le droit d'être informé et de recevoir une indemnité juste (qui est également garanti dans la Constitution), n'étaient même pas respectés¹⁸.

2.3 SECTEUR FORESTIER

Comparativement aux autres secteurs, le Code forestier (2002) et les textes d'application du Code sont les plus forts en termes d'intégration des « sauvegardes sociales ». En effet, l'ensemble des droits énumérés dans la section 2.1 sont représentés dans le secteur forestier, mais ces droits ne sont pas uniformément applicables à tous les scénarii. Il y a aussi des lacunes et ambiguïtés importantes pour les « sauvegardes sociales » du secteur qui doivent être notées.

Pour commencer, le droit de la consultation. Selon le Code forestier (2002) et son décret d'application sur la procédure de classement et de déclasserment des forêts¹⁹, le processus de classement commence avec des études socio-économiques et une cartographie des droits actuels. Ensuite, la proposition du classement est envoyée à l'administration de la province où le classement aura lieu, avant le commencement des consultations préliminaires. Seulement, la note de synthèse sur la planification montre que les communautés locales ne sont pas incluses dans les collectes des informations préliminaires pour ces enquêtes. Cela peut déjà créer des problèmes où certains types de droits ou d'utilisations des terres et ressources ne sont pas pris en compte ou sont mal interprétés.

Selon la loi, l'investigation préliminaire est suivie par une période de consultation, mais pour la plupart, les lieux de consultations choisis sont éloignés des communautés touchées. La meilleure pratique est de la faire là où les communautés se trouvent. Cela est essentiel pour être plus inclusif et pour minimiser les coûts et inconvénients liés au déplacement des populations touchées. Quand les consultations sont tenues loin des communautés, cela augmente le risque d'occulter certaines voix essentielles dans les consultations.

Les textes indiquent explicitement que les communautés locales doivent être consultées (quand des affectations ou classements peuvent avoir un impact sur leurs terres et ressources)²⁰, mais ne clarifient pas les règles particulières quant à la procédure de consultation elle-même. Les textes se limitent à indiquer que cette consultation consiste en la collecte de renseignements auprès des parties prenantes à travers des enquêtes, des

sondages, des questionnaires, des réunions ou audiences publiques, mais n'offrent pas un guide des meilleures pratiques pour la consultation.

Le droit au consentement varie selon les types d'affectations, et est soumis à des limites importantes dans le secteur forestier. Pour l'attribution de concessions forestières, les textes d'application n'intègrent pas explicitement le consentement. L'enquête préalable de consultation identifiée ci-dessus a pour but de constater la nature et l'étendue des droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales sur la forêt à concéder, en vue de leur indemnisation éventuelle. Il est prévu que le montant de l'indemnité soit fixé à l'amiable ou à défaut, par voie judiciaire, mais le processus n'ouvre pas de porte claire pour que les communautés refusent que leurs terres et ressources soient concédées. En principe, si le paiement est effectué, la forêt devient libre de droits d'appropriation²¹.

Donc, le seul point d'influence disponible aux communautés locales est dans la négociation des « Clauses sociales » du « Cahier des charges » qui fait partie d'un plan de gestion pour la concession. Les clauses sociales doivent énumérer les responsabilités du concessionnaire vis-à-vis de la communauté (construction/entretien d'infrastructures, et la réfection et l'équipement des installations hospitalières et scolaires). Ce cahier des charges est essentiel pour qu'une concession opère légalement, donc en principe, les communautés pourraient refuser de négocier les clauses sociales pour bloquer la concession, mais dans la pratique, l'absence de clauses sociales n'arrête pas les concessionnaires (voir section 2.3.1).

Pour créer ou augmenter la taille des aires protégées, la loi garantit aux populations riveraines leur consentement exprès et préalable²², exclusivement dans les cas où il y a une nécessité de réinstaller les populations riveraines en dehors de leur implantation habituelle. Si les communautés locales refusent de donner leur consentement, l'autorité peut toujours recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Comme rappelé dans la section précédente, les critères pour ce processus d'expropriation ne sont pas suffisamment définis afin de sauvegarder les droits contre des abus.

Au-delà de ces limites, le classement d'une forêt classée pouvant déplacer les maisons des habitants est l'unique contexte dans le cadre légal congolais où le consentement des populations affectées est requis. Donc, si une nouvelle forêt classée est proposée sur des terres dont les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales tirent leurs moyens d'existences, mais ne sont pas leurs lieux d'habitation, le consentement n'est pas exigé. Considérant les contraintes importantes sur les moyens d'existence des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales dans les forêts classées, cela peut avoir un grand impact sur leurs conditions de vie (voir la note de politique sur la planification). De plus, pour les communautés qui sont semi-nomades, comme certains groupes de peuples autochtones-pygmées, les lieux d'habitation ne sont pas fixes, et donc la nécessité d'obtenir leur consentement est ambiguë, puisque leurs lieux d'habitations varient en fonction des circonstances.

Et la réalité est que même avec ces sauvegardes sociales insuffisantes pour protéger les droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales, les sauvegardes existantes sont rarement respectées dans l'établissement des concessions et aires protégées. Avec ces précédents, et l'absence de progrès suffisant dans ces projets, l'introduction de l'initiative REDD+ dans le secteur forestier est une source d'inquiétude. Où est la preuve que cette nouvelle initiative ne sera pas simplement un nouvel outil pour déposséder les communautés locales de leurs terres et ressources ?

2.3.1 CONCESSIONS FORESTIÈRES ET PERMIS DE COUPE ARTISANALE

L'exploitation des forêts est au cœur de conflits entre les entreprises et les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales, au point que le gouvernement a imposé un moratoire sur l'attribution de nouvelles licences d'exploitation commerciale depuis 2002. Le but de ce moratoire était d'introduire de la transparence dans le secteur et de se donner du temps pour mettre en place les sauvegardes sociales. En même temps, le gouvernement a lancé une initiative pour réexaminer les concessions attribuées avant 2002 pour assurer qu'elles étaient en conformité avec les nouvelles procédures légales. Mais dans les années qui ont suivi, le moratoire

et le nouveau code forestier étaient habituellement violés. En 2008, des ONG ont trouvé que 100 nouvelles concessions sur une superficie de 10 millions d'hectares avaient été attribuées après la signature du moratoire²³. Beaucoup, mais pas tout de ces contrats ont été annulés, même s'ils n'avaient pas respecté les procédures légales de consultation préalable avec les communautés locales définies dans la loi. De plus, le processus de réexaminer les anciennes concessions a été critiqué pour n'avoir pas inclus la société civile et les représentants des communautés affectées dans ces anciennes concessions²⁴.

Considérant que les concessions ont continué à être attribuées malgré le moratoire et que les anciennes devaient négocier des clauses sociales, il est important de voir si ou dans quelle mesure les sauvegardes sociales ont été respectées. En 2015, Global Witness a trouvé que 14 % des concessions n'avaient même pas de clauses sociales publiées (ce qui est obligatoire). Une analyse sur le terrain d'un échantillon des concessions a montré que plus de 60 % des entreprises de coupe de bois industrielles en RD Congo ne respectaient pas leurs obligations sociales, mêmes si elles étaient publiées. De plus, il est ressorti de l'analyse que 47 % des concessions dépassaient l'exploitation permise, et que 20 % exploitaient en dehors des limites de leurs concessions, souvent dans les terres des communautés, entre autres abus et violations des lois et règles du secteur²⁵. Pour les concessions ayant prévu des clauses sociales, leur faible contenu montre que les mesures nécessaires pour assurer des négociations équitables ne sont pas en place²⁶. Le non-respect de ces accords faibles montre aussi que les systèmes d'administration et de suivi au niveau des autorités compétentes sont insuffisants.

Cependant, les concessions à grande échelle ne sont pas l'unique préoccupation des peuples autochtones-pygmées et communautés locales dans le secteur de coupe de bois. En 2006, une nouvelle procédure administrative a été créée pour régler le secteur de la coupe artisanale. L'idée était de permettre aux communautés de négocier avec les exploitants privés artisanaux pour exploiter leurs ressources à une petite échelle. Un accord devait être signé entre l'exploitant et la communauté et un agrément délivré par le gouverneur de la province (Article 12 du Code forestier). Mais en

pratique, les grandes entreprises privées ont beaucoup abusé des permis de coupe artisanale pour contourner les règles et procédures pour obtenir une concession. Ces contournements ont perpétué la dépossession des communautés de leurs terres et ressources. En l'absence de protocoles de consultation rigoureux, les sociétés ont souvent obtenu leurs permis du gouvernement avant de négocier avec la communauté. Quand il y avait des « négociations communautaires », elles étaient largement limitées aux chefs, qui n'ont généralement pas l'autorité (selon les normes coutumières) de céder les ressources communautaires à si grande échelle, sans l'accord de leurs communautés²⁷. Global Witness rapporte qu'après une évaluation par l'Observateur forestier indépendant officiel, « 94 % des PCA ont été attribués dans l'illégalité entre 2009 et 2011, pour avoir été délivrés à des entreprises et non à des exploitants artisanaux individuels²⁸ ». Suite aux dénonciations des communautés locales et de la société civile, le Ministère de l'environnement a suspendu quelques permis de coupes artisanales en 2012.

Effectivement, Global Witness a conclu que « la totalité du bois récolté de manière industrielle en République Démocratique du Congo (RDC) devrait actuellement être considérée comme un fort risque d'illégalité »²⁹. Dans un contexte où les concessions existantes ne respectent toujours pas les règles et normes de protection des droits des communautés locales, il est très préoccupant que le Ministère de l'Environnement ait annoncé au début de 2016 son intention de lever le moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières. Une coalition d'ONG nationales et internationales a dénoncé cette intention, citant que les problèmes du secteur forestier n'ont pas été résolus à un niveau satisfaisant pour assurer que les sauvegardes sociales et environnementales seront respectées³⁰. Depuis cette réaction, le gouvernement a annulé ses plans de lever le moratoire³¹.

2.3.2 EXTENSION DES FORÊTS CLASSÉES (ZONES DE CONSERVATION)

Il est estimé que les forêts classées représentent 13 % de la superficie du territoire national³². Selon le Code forestier (2002), cette proportion devrait être jusqu'à 15 %, et en 2010, le gouvernement a publiquement augmenté cette cible à 17 % du territoire national³³ — donc une expansion prévue d'entre 5 millions à 10 millions d'hectares. Une analyse récente effectuée par TMP Systems et RRI a montré qu'une expansion des forêts classées de 10 millions d'hectares déplacerait au minimum 1 million de personnes de leurs maisons et/ou moyens d'existence³⁴.

L'analyse de TMP Systems et de RRI susmentionnée a montré que si le gouvernement devait suivre les procédures légales pour classer 10 millions d'hectares de forêts, cela coûterait un minimum de 200 millions de dollars (USD) (197 milliards CDF) pour indemniser les populations locales³⁵.

Cette analyse ne prend même pas en compte le nombre de personnes qui n'ont pas encore été suffisamment indemnisées pour leur déplacement (sans leur consentement) dans l'établissement d'aires protégées existantes³⁶. Comme exemple parmi plusieurs, près de 100 000 personnes vivaient dans les limites de la forêt qui a été classée en 2006 lors de la création de la Réserve Tumba Lediima dans la (nouvelle) Province de l'Équateur. Selon un rapport récent publié par RFUK, beaucoup de ces populations y habitent toujours, mais subissent des abus par les « éco-gardes » quand elles veulent utiliser les ressources³⁷. Les communautés disent qu'elles ont seulement été consultées après que la réserve a été créée. De plus, les communautés n'ont pas donné leur consentement aux plans de l'ICCN pour gérer l'espace qu'elles revendiquent par droit de coutume et utilisent pour leurs moyens d'existence. Cela n'est pas un exemple unique. L'absence de consultation dans l'établissement d'aires protégées a une longue histoire en RD Congo. Il y a des situations similaires récentes qui ressortent dans presque toutes les provinces où il y a des aires protégées³⁸.

Les mobilisations et manifestations contre l'empiètement sur les terres des communautés dans l'établissement des

aires protégées commencent à motiver des changements incrémentaux de la perspective de planification pour la conservation.

Au Sud Kivu, l'établissement de la réserve naturelle d'Itombwe a été tellement contesté par les populations locales que le gouvernement a finalement accepté de modifier les limites de la réserve en 2016. La superficie de la réserve a été réduite de 15 000 km² à 5 732 km², suite à un processus de cartographie participative avec les communautés locales³⁹. Le processus a cartographié les droits traditionnels des communautés affectées et cherché à consacrer leur droit d'accès à des sites sacrés ou de chasse ou de pêche⁴⁰. Maintenant que les limites du parc ont été déterminées, il reste encore à développer le plan d'aménagement et de gestion pour la réserve. De plus, les communautés locales attendent d'avoir un rôle intégral dans le développement dudit plan et la gestion de la réserve⁴¹. Mais on peut facilement imaginer que ce processus aurait coûté au gouvernement beaucoup moins cher s'il avait commencé l'initiative en consultation avec les communautés locales dès le début.

Il y a des indications que le gouvernement commence à envisager des approches alternatives. La réserve de gorilles de Tayna au Nord Kivu avait commencé au début comme une initiative communautaire de conservation, avant d'être transformée en une réserve naturelle publique en 2006. Les communautés ont joué un grand rôle dans l'identification des limites de la réserve et semblent jouer un rôle important dans sa gestion jusqu'à ce jour⁴².

Inspiré par le modèle de la réserve de Tanya, la branche du gouvernement responsable de la gestion des aires protégées, l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN), a élaboré une stratégie nationale pour la conservation communautaire en 2008⁴³. Mais ce modèle a encore des problèmes. D'abord, il n'y a toujours pas de cadre juridique pour régler la cogestion des aires protégées avec les communautés locales. Deuxièmement, le modèle n'est toujours pas sur la base de la reconnaissance et de la sécurisation des droits des communautés locales, il est plutôt orienté vers l'établissement des aires protégées. Et troisièmement, les

pratiques de consultation, de gestion de conflits, et de demande de consentement libre, informée et préalable sont toujours insuffisantes. A titre d'exemple, une autre initiative de conservation communautaire au Nord Kivu qui a été converti en réserve naturelle (la réserve des primates de Kisimba-Ikobo) est fortement contestée. Il y a des membres de la communauté qui affirment n'avoir pas donné leur consentement pour l'établissement de la réserve et déplorent la perte de leurs droits d'utilisation. Ce conflit est tellement tendu qu'il est une source de violence dans la communauté⁴⁴.

Considérant l'ampleur du problème dans presque toutes les provinces, le gouvernement doit investir beaucoup de temps et de ressources pour régler les conflits avec les aires protégées existantes. Il est vrai que le gouvernement renégocie les limites des aires protégées avec les communautés locales, ou offre une approche de cogestion de certaines nouvelles aires protégées avec les communautés, mais cela est insuffisant. Un travail doit aussi être fait pour payer des indemnités pour des abus et expulsions non indemnisées du passé, et, autant que possible, faire une restitution des terres. De plus, si le gouvernement ne passe pas par l'étape essentielle de sécuriser les droits des communautés locales, comme un aspect préalable dans sa stratégie de conservation, le problème va continuer à se produire dans toutes les futures initiatives de conservation.

2.3.3 REDD+

Comme indiqué plus haut, les précédents établis dans l'attribution des concessions forestières, et le classement de forêts pour créer des zones de conservation, ne donnent pas confiance dans la force des « sauvegardes sociales ». C'est pour cela que l'une des initiatives émergentes pour la conservation des forêts en RD Congo, l'initiative de Réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation forestière (REDD+), est perçue avec beaucoup de méfiance par la société civile au Congo.

La stratégie nationale pour la REDD+ insiste beaucoup sur l'importance de bien identifier les droits de tenure des communautés locales, et d'utiliser des outils comme la cartographie et la planification d'utilisation.

La stratégie nationale pour la REDD+ s'oriente sur la marchandisation du carbone forestier. La société civile se méfie pour plusieurs raisons. Premièrement, elle a peur que la motivation financière de l'initiative REDD+ ouvre une nouvelle opportunité pour que les élites s'approprient plus de forêts appartenant aux communautés locales. De plus, la marchandisation établirait une nouvelle catégorie de types de propriété. Même si le carbone forestier n'a pas de base tangible, les crédits liés aux réductions d'émissions de carbone doivent être transférables et ont besoin d'être attribués à un endroit géographique spécifique.

Pour le moment, le cadre juridique qui régit les transactions de crédits de carbone est une loi qui date de l'époque coloniale pour gérer les contrats⁴⁵, mais il n'y a toujours pas de spécificité sur comment définir le « droit de carbone »⁴⁶.

Pour sa mise en œuvre, il y a des initiatives à très grande échelle (niveau provincial) et des projets qui sont plus localisés et qui englobent quelques Groupements ou Chefferies/Secteurs. Les initiatives à grande échelle, comme celle qui couvre toute la province de Mai Ndombe sont négociées et gérées par le gouvernement congolais. Pour ces initiatives, les acheteurs de crédits de carbone sont des bailleurs comme la Banque Mondiale. Pour le moment, les porteurs de ces projets sont des sociétés privées et des ONG, et se trouvent dans les Provinces du Bas Congo, Nord Kivu, Ituri, Tschopo, Mai Ndombe, Sud Kivu et Tanganyika. Dans certains cas, ces acteurs ont obtenu des concessions de l'État pour leurs projets REDD+ sur des terres des communautés locales⁴⁸.

Pour les initiatives et projets de REDD+, il y a des inquiétudes que les plans de mise en œuvre ne reflètent pas les réalités de tenure au niveau local, et ne ciblent pas tous la sécurisation des terres des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales. Plus spécifiquement, pour l'initiative de REDD à l'échelle provinciale en Mai Ndombe qui sera financée par la Banque Mondiale, le gouvernement devait faire une analyse détaillée de la tenure locale au préalable. À ce jour, cette analyse n'a pas été faite, même si la Banque Mondiale s'approche de la finalisation de l'accord avec le gouvernement afin de lancer le projet⁴⁹.

De plus, la majorité des stratégies de ces initiatives sont orientées vers la modification des moyens d'existence au niveau local pour l'intensification agricole. Cette stratégie pourrait avoir un impact important sur les systèmes de tenure coutumière, et dans certains cas, c'est une stratégie qui n'est pas adaptée aux réalités économiques ni écologiques de la zone. Ces initiatives opèrent sur la supposition que « l'agriculture itinérante sur brûlis » est le principal facteur de déforestation au Congo. Mais la société civile et certains chercheurs académiques trouvent que cela est une « idée préconçue » qui est dangereusement trop généralisée et qui n'est pas toujours appuyée par les réalités sur le terrain⁵⁰. (Voir la note de politique sur la planification).

Vu que ces projets impliquent une grande transformation des moyens d'existence et de la tenure des ressources naturelles, des sauvegardes robustes sont nécessaires. Selon la loi, le porteur d'un projet de REDD+ doit obtenir une « convention avec les communautés locales et/ ou les peuples autochtones »⁵¹ avant d'obtenir la permission officielle pour faire des transactions de crédits de REDD+. Pour le moment, la loi ne précise pas les procédures d'obtention de cette convention. Cela laisse énormément de questions importantes en suspens : Qui doit être consulté ? De quelle manière ? Est-ce que le consentement est essentiel ? De quelles parties ? Si on se fie aux « sauvegardes sociales » existantes du secteur forestier, elles sont trop faibles pour véritablement protéger les droits des communautés.

Et en effet, selon certaines analyses, l'établissement des projets de REDD n'a pas toujours été fait selon les meilleures pratiques de la CLIP. Là où des communautés ont signé des conventions, elles se sont basées sur des promesses de retours économiques qui seront difficiles à réaliser, ou sur des mécanismes de partage des redevances qui ne sont pas toujours clairs. Les conditions de pauvreté ont contribué à l'acceptation des indemnités par les communautés, sans qu'elles aient été sensibilisées sur les impacts à long terme sur leurs moyens d'existence ni été informées sur des retours réalistes⁵². Il y a un risque important que les communautés se sentent trahies si les retours économiques promis en échange de leurs modifications à leurs moyens d'existence ne se matérialisent pas.

De plus, les points de vue des femmes, des peuples autochtones-pygmées et communautés isolées n'ont pas été suffisamment recueillis dans les consultations dans plusieurs projets et initiatives de REDD+, même s'ils ont des droits, besoins et perspectives uniques⁵³. Sans la consultation avec ces groupes marginalisés, les priorités des projets sont biaisées envers les besoins des groupes plus puissants, même si les groupes marginalisés subissent beaucoup des coûts.

L'une des conditions essentielles pour établir une base de négociation plus équitable et pour mieux assurer l'atteinte des objectifs de REDD+ est la reconnaissance et la sécurisation des droits des communautés locales à leurs terres et forêts. L'absence d'une reconnaissance et d'une protection officielle des droits compromet tous les efforts entrepris pour appuyer la capacité de gouvernance des ressources forestières. Les communautés ont moins de motivation d'investir leur temps et leurs ressources dans un tel projet si leurs droits de base ne sont pas protégés.

Selon le cadre juridique existant, la seule option pour une participation plus équitable dans la REDD+ est la concession communautaire forestière. Mais jusqu'à ce jour, le gouvernement n'a encore reconnu aucune demande pour des concessions dans tout le territoire congolais. Sans concessions, les communautés ne peuvent pas négocier leurs propres projets de REDD, elles sont entièrement dépendantes des ONG, des sociétés privées, ou du gouvernement pour accéder aux bénéfices de REDD+. Dans ces projets, ce sont ces acteurs externes qui possèdent les droits formels et peuvent dicter les conditions d'utilisation des forêts. Tant que les droits des communautés locales ne sont pas reconnus au préalable, les projets de REDD+ constitueront plus une menace pour les communautés qu'un atout.

2.4 SECTEUR FONCIER ET AGRICOLE

En contraste avec le secteur forestier, les secteurs du foncier et de l'agriculture n'ont pas intégré beaucoup de « sauvegardes sociales » dans les procédures d'attribution de terres. Cette situation rend les droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales même plus vulnérables qu'ils n'étaient dans le secteur forestier. Malgré l'introduction d'une nouvelle forme de concession dans le Code agricole de 2011, le code était muet sur la question de consultation avec les communautés locales. Le code exige seulement qu'une étude d'impact environnemental et social soit faite avant que la concession ne soit attribuée, mais aucune information n'est disponible sur le niveau de consultation (ou autres sauvegardes comme le consentement). En l'absence de plus de détails, le document de référence est le Code foncier (1973/1980) qui impose une « enquête de vacance ». Même si le but affirmé de l'enquête est de constater la nature et l'étendue des droits préexistants⁵⁴, le Code foncier n'indique pas quelles conséquences il faut tirer du constat effectif des droits des tiers, y compris des communautés locales sur ces terres.

Puisque les conséquences de l'enquête de vacances demeurent ambiguës dans la loi, le consentement préalable des communautés locales n'est pas du tout garanti sous la loi. En effet, en son Article 203, le Code foncier prévoit que l'administration foncière puisse attribuer la terre au requérant si un aucun accord n'est trouvé dans les six mois à dater de la demande entre les parties.

Et cela devient un risque particulièrement émergent pour les communautés locales. Le gouvernement congolais essaie de plus en plus d'attirer des investisseurs du secteur agricole, voyant un potentiel énorme pour l'expansion de la production d'huile de palme et de caoutchouc, entre autres. Une des initiatives lancées en 2011 est de créer des parcs agro-industriels à travers le pays, pour concentrer les investissements en infrastructures par le gouvernement et ses partenaires. Les terres seraient ensuite attribuées sous forme de baux de 25 ans aux investisseurs. Un parc, le Bukanga-Lonzo, est déjà « actif » dans la province de Kwango (dans l'ancienne province du Bandundu) et 21 sites additionnels ont déjà été identifiés comme lieux potentiels à travers le

pays. Le parc de Bukanga-Lonzo couvre une superficie de 80 000 hectares qui, de toute évidence, s'étend sur des terres des communautés locales⁵⁵.

2.5 SECTEURS MINIERS ET HYDROCARBURES

Le secteur minier et celui des hydrocarbures présentent une situation même plus grave pour la protection des droits que le domaine foncier. Ni le Code minier (2002), ni le nouveau Code des hydrocarbures (2015) n'introduisent des sauvegardes sociales « robustes » (droit à la consultation préalable, le droit de participer aux processus décisionnels, et les droits de donner/ ou de refuser leur consentement dans les processus d'affectation des espaces) et donc les droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales sont exceptionnellement vulnérables dans ces secteurs.

L'interprétation des dispositions de l'Article 69 du Code minier laisse supposer l'existence du droit de consultation en faveur des communautés locales, mais ce droit à la consultation est plutôt ambigu dans le texte. Cet article exige de tout requérant d'un permis d'exploitation minière ou de carrières de produire un rapport sur les consultations qu'il a menées non seulement avec les entités territoriales, mais aussi avec les représentants des communautés locales environnantes.

Le Code des hydrocarbures est similairement ambigu sur ce sujet du droit des communautés à la consultation. L'Article 158 interdit des travaux d'exploitation ou d'exploration aux alentours des villes, villages, sources d'eau, et lieux considérés comme sacrés, mais ne spécifie pas la distance minimum de ces espaces. De plus, la loi est muette sur les protections des ressources et terres dont les communautés locales dépendent pour leurs moyens d'existence. Ces dernières sont seulement à des fins d'indemnisation, mais pas soumises à la consultation⁵⁶. De plus, le code prévoit que des travaux pourraient être autorisés dans ces zones interdites en cas d'un accord préalable avec le concessionnaire et les « propriétaires des immeubles⁵⁷ ». Cela serait une forme de consultation en principe, mais exclut effectivement les peuples autochtones-pygmées qui sont souvent semi-nomades. En principe, beaucoup de peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales voient les forêts, eaux et terres comme étant des « lieux

sacrés », mais le langage excessivement restreint de la loi n'encourage pas une protection réelle des droits.

Même si un droit de consultation pouvait découler de ces lois, il n'est presque nullement observé dans la pratique. On observe que dans tout le processus d'attribution des titres miniers, tel qu'il est conduit par le Cadastre minier, les communautés locales ne sont nullement consultées ou ne le sont que de manière artificielle, pour la pure forme. Généralement, le Cadastre minier attribue les titres sur la base des éléments qui lui sont fournis par le requérant, sans s'assurer de la véracité du rapport de consultation. Il n'a donc pas mis en place des mécanismes lui permettant d'attester que ce dernier a pu effectivement se concerter avec les communautés locales, en leur qualité d'occupants légaux du sol d'où seront extraites les ressources concernées.

En bref, seul le droit des communautés à l'indemnisation est prévu explicitement dans les Codes miniers et des hydrocarbures. Et donc les lois de ces secteurs n'ajoutent aucune sauvegarde sociale substantielle plus que ce qui se trouvait déjà dans la loi de l'expropriation (1977).

Les résultats que l'on enregistre indiquent que certaines communautés locales sont privées des terres de culture et d'extension en raison des titres miniers obtenus à leur insu, à partir de Kinshasa. Cette situation a engendré en 2006 des troubles dans le territoire de Tshikapa, dans le Kasai Occidental où des chefs coutumiers se sont révoltés, accusant le gouvernement d'avoir organisé « la vente de leurs terres »⁵⁸.

2.6 PROJETS INFRASTRUCTURELS

Pour les projets infrastructurels nationaux (comme les voies routières, les barrages hydroélectriques, les voies ferrées, entre autres), la loi de référence est la loi sur l'expropriation (1977). Comme indiqué dans la note, à la section 2.2, les parties expropriées ont le droit d'être « prévenues oralement » et on « le droit à une indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique ». Comme les autres secteurs, même ces protections minimales et insuffisantes ne sont pas respectées régulièrement.

Par exemple, le projet de barrage massif hydroélectrique d'Inga III dans la province de Kongo Central (ancienne province du Bas Congo), n'avait pas envoyé de

communication officielle jusqu'en mars 2015 aux populations locales qui vivent dans la zone de concession de la Société Nationale d'Électricité (SNEL) ou utilisent des terres dans la concession, pour les informer que leurs terres deviendraient des chantiers de travail ou risquaient d'être inondées⁵⁹. Cette communication n'avait pas eu lieu, même si des financements préliminaires étaient disponibles depuis 2013. De plus, le chef du bureau du projet grand Inga estime que les évaluations d'impact social et environnemental ne seront probablement pas prêtes avant le début du projet vers la fin de 2016 comme prévu⁶⁰. Les enquêtes d'impact environnemental et social sont une condition préalable pour que le projet avance selon la loi congolaise, et les sauvegardes sociales des investisseurs principaux, comme la Banque Mondiale, la Banque Africaine du Développement, et le consortium d'investisseurs chinois.

Selon International Rivers, le projet risque de déplacer jusqu'à 35 000 personnes de leurs maisons, terres et ressources et près de 22 000 hectares de terres seront inondées⁶¹. Parmi les populations qui seraient affectées par le barrage, certaines avaient aussi été expulsées de leurs terres quand les barrages Inga I et II avaient été construits, en 1972 et en 1982 respectivement, sans recevoir d'indemnisation⁶².

2.7 ABSENCE DE VISION/APPROCHE MULTISECTORIELLE DE PLANIFICATION

Les compétences en matière d'administration des espaces congolais obéissent au principe de la spécialité matérielle et institutionnelle, lequel se traduit par le fait que, d'une part, chacun des secteurs des ressources naturelles est régi par une législation particulière et, d'autre part, la gestion de chacun de ces secteurs est confiée à un ministère spécifique. Une ordonnance organique, prise en exécution de la Constitution, fixe et répartit les compétences, notamment sur les ressources naturelles, entre différents ministères⁶³.

Mais, le décret de 1957 sur l'Urbanisme et l'Ordonnance 12/008 de 2012 sur l'attribution des ministères font de la planification des occupations et/ou des utilisations des terres une exigence préalable à toute activité d'affectation des terres. Il en découle qu'aucune affectation sectorielle ne devrait avoir lieu si, au préalable, elle n'a pas été précédée et encadrée par un travail de planification

préalable. Si on devait suivre le Décret à la lettre, la majorité des affectations de terres faites depuis 1957 pourraient être considérées comme étant illégales puisqu'elles n'avaient pas été précédées de processus de planifications.

En l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire, d'une loi-cadre en la matière et de plans d'aménagement du territoire à différentes échelles, chacun de ces ministères exerce ses compétences de manière cloisonnée, en dehors de toute planification préalablement établie et concertée et d'une démarche intégrée. Les initiatives de chaque ministère (et département ministériel) se justifient comme étant dans « l'utilité publique », et même ces « utilités publiques » sont complètement contradictoires (comme une concession minière dans le même espace qu'une aire protégée). La situation, telle qu'elle se présente, a donné lieu à des conflits d'usage des espaces entre différents secteurs et utilisateurs. Mais on n'a pas encore commencé à percevoir toutes les conséquences, étant donné que la plupart des titres d'accès aux terres et d'exploitation des ressources naturelles émises sont encore dans la phase exploratoire. Lorsque les acteurs amorceront tous la phase d'exploitation, les conflits seront encore plus évidents.

Et au milieu de cette « compétition » intersectorielle se trouvent les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales qui n'ont pas de protection de leurs droits de tenure systématique ou consistante. Donc il y a des communautés qui se trouvent menacées par des concessions forestières, des aires protégées et des concessions d'exploration minières en même temps⁶⁴. Leurs droits se trouvent au fond de la hiérarchie des droits reconnus et protégés par l'État. Et ces communautés ne sont pas les seules en RD Congo. Il y a beaucoup de cas de communautés qui cherchent à protéger leurs droits contre l'expropriation pour « l'utilité publique » dans toutes les provinces du pays. Mais quand est-ce que la protection et la reconnaissance de leurs droits seront vues comme une « utilité publique » ?

Un processus de planification intersectoriel et inclusif des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales pourrait jouer un rôle préliminaire important de « sauvegarde sociale » en identifiant les droits des

communautés locales comme condition préalable. (Voir la note de politique sur la planification) Ce processus doit avancer en parallèle avec une initiative pour définir et fortement défendre les droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales avec une nouvelle loi foncière, qui sera abordée ci-dessous.

2.8 ACCÈS À LA JUSTICE ET RÉSISTANCE COMMUNAUTAIRE

La protection des droits locaux, qui sont très limités du reste, souffre des déficits de gouvernance dans tous les secteurs couverts par l'enquête. Alors quels sont les recours de ces communautés quand les mesures de sauvegardes sociales ne sont pas suffisantes pour protéger leurs droits, tel qu'illustré par les exemples mentionnés dans la note de synthèse provinciale ? En théorie, il reste toujours la dernière couche de « sauvegarde sociale », l'accès à la justice et la protection contre le « pillage ».

En principe, l'accès à la justice et au recours est garanti par la constitution qui reconnaît le droit à toute personne de se défendre contre toute violation de ses droits et tout préjudice⁶⁵. Mais cela n'est pas évident quand les droits à défendre ne sont pas toujours reconnus ou bien définis dans la loi, comme c'est le cas des droits de tenure des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales. Et la protection constitutionnelle contre le pillage s'applique difficilement quand la destruction des maisons, des sites culturels, et des moyens d'existence est justifiée par la cause « d'utilité publique ». Il existe un certain nombre d'initiatives qui essaient d'utiliser cet instrument juridique pour réclamer des indemnités à la suite de la création d'aires protégées. Mais à ce jour, ces initiatives n'ont pas encore produit de résultats probants.

Certaines des lois sectorielles ont des instruments potentiels pour ouvrir des portes à la justice. Mais encore, seul le régime forestier exprime explicitement le droit des communautés locales de défendre leurs droits et intérêts contre des infractions dans le domaine forestier, « causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles sont censées défendre »⁶⁶. Mais dans les domaines du foncier, des miniers, des hydrocarbures ou des infrastructures, les droits des communautés d'accéder à la justice ne sont pas clairs. Seules les dispositions de la Loi environnementale (2011) peuvent

servir de fondement à une action d'une communauté locale donnée dans les secteurs précités⁶⁷.

Seulement, tous ces mécanismes de résolution de conflits du droit étatique souffrent de déficits d'accessibilité et d'efficacité pour les communautés locales, en milieu rural. L'accès à la justice des tribunaux formels est rendu plus difficile par la complexité des coûts, des délais et des procédures auxquels les ruraux n'arrivent pas souvent à s'accommoder. Et ces tribunaux sont souvent éloignés de la plupart des milieux ruraux (il faut parcourir parfois jusqu'à 500 km pour trouver un tribunal). Aussi, il faut avoir des connaissances légales et ressources financières assez élevées pour naviguer à travers toutes les différentes lois sectorielles énumérées ci-dessus. Dès lors, les conditions d'accès à la justice demeurent effectivement impossibles et inaccessibles pour les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales.

Face à de telles contraintes, la réforme envisagée de la loi foncière devra ouvrir une option dans ce sens, à l'instar de celle prévue en matière agricole. En effet, le Code agricole (2011) prévoit une procédure de conciliation préalable devant le conseil consultatif provincial de l'agriculture, en cas de tout conflit portant sur les terres agricoles des communautés locales. Ainsi, aucun conflit portant sur les terres agricoles reconnues comme appartenant aux communautés locales ne peut être porté devant une instance judiciaire, s'il n'a pas été au préalable porté devant le conseil consultatif. De même, le régime forestier a prévu une commission de règlement de différends forestiers à l'échelle locale⁶⁸. Malheureusement, faute d'appui, ces commissions ne fonctionnent pas encore.

Alors, sans une véritable protection de la loi, quel recours existe-t-il pour les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales pour défendre leurs droits contre toutes ces menaces à leurs maisons, à leurs moyens d'existence, et à leurs lieux sacrés ? Quand ils se font expulser de leurs maisons violemment, et chasser des forêts sur lesquels ils sont dépendants pour nourrir leurs familles ? Quand ils voient leurs sites religieux détruits, leurs cours d'eau pollués, et leurs forêts coupées ? Ils manifestent. Ils sabotent les outils des agents responsables de la destruction de leurs

maisons. Ils contournent les règlements. Ils rejoignent les groupes armés. Et parfois, ils sont appuyés par des ONG nationales et internationales pour qu'ils contestent ces pouvoirs au niveau du média et de la justice. Ils deviennent l'obstacle aux initiatives gouvernementales de « développement » dont les décideurs se sont toujours méfiés, parce qu'ils ne se sont pas approprié cette vision de développement.

Une étude récente menée par TMP montre que la résistance par les peuples autochtones-pygmées et communautés locales quand leurs droits ne sont pas reconnus ou respectés entraîne un risque financier considérable aux investisseurs et au gouvernement⁶⁹. Puisque ces parties contractent d'importants prêts pour lancer leurs activités, l'adhésion à un calendrier de production rigoureux est extrêmement importante pour assurer une capacité de rembourser le prêt. N'importe quel retard imputable à des manifestations, des procès, ou du sabotage peut mettre à risque ces investissements. D'abord, les retards causent une accumulation d'intérêt sur le prêt, tandis que le non-remboursement expose le projet à un risque de faillite.

Non seulement il s'agit d'un risque pour le projet en question, mais cela peut aussi avoir un impact important sur la réputation des investisseurs qui risquent de rencontrer des difficultés pour accéder au crédit et nouer des partenariats à l'avenir, pour être perçus comme des acteurs ne respectant pas les droits de l'homme et/ou faisant des investissements sans considérer tous les risques. Et la réalité est que les droits des communautés locales constituent un facteur prévisible et incontournable. Il n'existe presque aucune terre qui ne fasse pas l'objet de revendications au titre de la Loi étatique ou du droit coutumier, même dans un pays aussi vaste que la RD Congo. Alors le fait d'occulter les droits des communautés locales peut créer un risque que l'on aurait pu anticiper et mitiger par un processus de consultation et de consentement équitable (conformant aux normes du CLIP).

Pour le gouvernement, le risque à la réputation est même plus grand, dans un contexte globalisé, les investisseurs mettent leur argent là où ils pensent avoir plus de chance d'avoir un bon retour sur investissement. Mais si le gouvernement ne joue pas tout à fait sa



Photo par : DRC by Hugo Metz, If Not Us Then Who

partition pour reconnaître et protéger les droits des communautés locales, manque à sa promesse faite aux investisseurs que les terres en question sont « vacantes » de droits préexistants, cela risque de coller au pays la réputation d'un site avec des risques très élevés pour l'investissement. Par conséquent, le type d'investisseurs que le pays va attirer sera ceux qui vont négocier des prix très bas pour les ressources qu'elles vont utiliser. Ces investisseurs chercheront à contourner les règles (comme c'est le cas dans le secteur forestier), et n'investiront pas des ressources suffisantes pour résoudre à l'amiable les différends avec les communautés. Ainsi, le cycle d'investissements inégaux se perpétue comme on le voit ici en RD Congo.

Un réforme foncier qui reconnaisse et protège les droits des peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales pourrait finalement causer la rupture de ce cycle. Il faudrait également que cette réforme soit accompagnée d'un processus de planification intersectorielle inclusive à l'attention de ces communautés.

3. Recommandations



La menace aux droits des peuples autochtones-pygmées et des autres communautés locales appelle à une réponse holistique et à autant de réponses spécifiques aux secteurs d'où les menaces spécifiques ressortent.

En ce qui concerne la protection des droits de tenure des peuples autochtones-pygmées et des autres communautés locales dans les processus sectoriels d'affectation de terres, l'Étude de Référence a identifié des réformes juridiques et politiques essentielles pour amorcer le long et difficile processus de sécurisation des droits de tous les Congolais.

3.1 RÉFORMES JURIDIQUES

Un certain nombre de réformes juridiques sont nécessaires afin d'assurer la protection des droits des communautés locales lors des processus d'affectation des terres.

3.1.1 REMPLACER LE CODE FONCIER DE 1973/1980

avec un nouveau code (et ses textes d'application) plus inclusif de la diversité de droits fonciers coutumiers (collectifs et individuels). A minima, ces textes devraient :

1. S'appliquer sur toutes les superficies du pays (forestières et non-forestières). Autrement dit, une loi qui s'applique à toutes les formes d'occupation et d'utilisation des terres. Cela n'empêche pas d'avoir des lois sectorielles qui contrôlent les types d'exploitation (dans une perspective intersectorielle), mais la base fondamentale des droits doit être définie dans un cadre commun ;
2. Accorder la personnalité juridique aux peuples autochtones-pygmées et aux autres communautés locales. Toutefois, le niveau administratif de cette personnalité juridique sera déterminé par la province ;
3. Définir une reconnaissance préalable des droits de ces communautés, garantissant à celles-ci le droit :
 - a. A l'usage ;
 - b. A la jouissance ;
 - c. A la gestion ;
 - d. Au contrôle en perpétuité de leurs domaines ;
 - e. De refuser aux personnes ou entités externes à la communauté l'accès, ou l'utilisation de leur ressources ;
 - f. A une procédure juridique équitable quand le gouvernement cherche à spolier leurs droits ;
 - g. A une indemnisation juste en cas d'échec de la contestation de la révocation.
4. Reconnaître de manière non équivoque aux peuples autochtones-pygmées et aux autres communautés locales un droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP) dans tous les processus conduisant à l'affectation des espaces et ayant une incidence sur les droits locaux, en termes de perte de tels droits ou de leur modification substantielle. Ce CLIP concernerait tous les secteurs à incidence sur le foncier, y compris les forêts, les mines, les hydrocarbures, la conservation de la nature, REDD+, etc. ;
5. Établir des mesures de sauvegarde légales pour assurer que la consultation et le consentement dans l'affectation des terres communautaires incluent une majorité de la communauté, et ne se limitent donc pas aux seuls chefs ;
6. Établir des protections spécifiques et concrètes pour les femmes, les peuples autochtones-pygmées et les autres groupes vulnérables. Spécifiquement, la loi doit assurer :
 - a. La participation aux processus de prises de décisions ;
 - b. L'accès aux ressources vitales ;
 - c. La protection contre l'usurpation de leurs droits aux logements, terres et propriétés.
7. Encourager la production de codes fonciers provinciaux, reconnaissant qu'aucune loi nationale ne puisse primer sur tous les systèmes de

tenure coutumiers, d'une manière équitable et représentative. En conformité avec l'Article 203 de la Constitution, les provinces devraient produire des codes fonciers provinciaux qui pourront définir les modalités de reconnaissance et les procédures de délimitations afin que ces lois correspondent aux réalités et aux complexités des systèmes de tenure coutumiers dans leurs régions.

3.1.2 REMPLACER LA LOI D'EXPROPRIATION (1977) par une loi qui :

1. Définisse des indicateurs objectifs et vérifiables d'appréciation de l'utilité publique comme motif de l'expropriation pour éviter des expropriations arbitraires ou des expropriations au profit d'intérêts privés ;
2. Garantisse une procédure d'information et de consultation publique claire ;
3. Prévoie des alternatives à des choix qui auraient pour résultat de spolier les droits des communautés (par exemple, la conservation communautaire, au lieu d'une aire protégée) ;
4. Démontre qu'un processus de consultation a été mené préalablement et selon les normes du CLIP et n'a pas pu aboutir à un consentement libre et informé ;
5. Exige la sécurisation préalable des budgets pour faire face aux coûts de l'expropriation, intégrant les expertises, les indemnisations justes, équitables et préalables, sans lesquelles aucune expropriation ne devrait intervenir ;
6. Édicte des mécanismes transparents de compensation des pertes de droits traditionnels sur l'espace sollicité ;
7. Fixe les délais obligatoires du transfert des terres expropriées vers leurs nouvelles destinations ;
8. Organise minutieusement les recours contre les effets de la décision, avec une stipulation de délais obligatoires.

3.1.3 REMPLACER LE DÉCRET DE L'URBANISME DE 1957 par une politique d'aménagement du territoire, suivi par un Code pour l'aménagement. La note de synthèse sur la planification précise les recommandations spécifiques à ce décret.

3.2 RÉFORMES DE POLITIQUES

3.2.1 ASSURER QUE LES STANDARDS EN MATIÈRE DE CONSULTATION PUBLIQUE ET DE PARTICIPATION AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS SONT CONFORMES AUX MEILLEURES PRATIQUES DU CLIP ET SONT UNIFORMES À TRAVERS TOUS LES SECTEURS.

L'enquête publique préalable pourrait être retenue comme un outil au service de la consultation et de la participation dans la prise des décisions. Plus spécifiquement, ces standards doivent assurer que la consultation et le consentement ne se limitent pas aux chefs, mais assurent la participation de toutes les parties affectées, avec des garanties explicites pour les groupes marginalisés comme les femmes et les peuples autochtones-pygmées.

3.2.2 METTRE EN PLACE LES MÉCANISMES DE PARTICIPATION DES POPULATIONS DANS LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES ET DANS LA PRISE DE DÉCISIONS, PAR LE BIAIS DES ORGANES CONSULTATIFS DÉCENTRALISÉS.

Ces organes, à l'instar des conseils consultatifs prévus notamment en matière forestière et agricole, seraient appelés à émettre des avis dans les processus de prise de décisions relatives à la gestion des ressources naturelles. De tels organes consacraient la gestion participative des secteurs extractifs et garantiraient l'implication de toutes les parties prenantes intéressées par la gouvernance des ressources naturelles.

3.2.3 AFFIRMER LE DROIT DU PUBLIC À LA CONSULTATION DES REGISTRES ET DES DOSSIERS PHYSIQUES TENUS DANS LES SERVICES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CONCERNÉES.

Il s'agit de garantir le droit du public de demander et d'obtenir les extraits ou copies des registres et des titres, dès lors que le requérant justifie par écrit son intérêt à les obtenir. Ce serait une contribution évidente à l'instauration d'un climat de transparence dans les secteurs extractifs. Il sera essentiel de suffisamment vulgariser les dispositions qui précèdent, auprès des administrations en charge de leur application, de manière à surmonter les résistances et les barrières.

3.2.4 METTRE EN PLACE LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS POUR L'ARBITRAGE, LA MÉDIATION, LA PRÉVENTION ET LE RÈGLEMENT DES CONFLITS LOCAUX

liés aux espaces et aux ressources naturelles, à l'instar de ceux qui sont mis en place par le régime forestier⁷⁰ ou des instances d'arbitrage testées par ONU-Habitat, spécialement dans les provinces de l'Est de la RD Congo. Dans le même sens, ouvrir une option pour régler les conflits fonciers par le recours à la procédure de conciliation préalable, à l'instar de celle prévue dans le Code agricole (2011) et obligatoire avant toute saisine des cours et tribunaux.

3.2.5 APPLIQUER L'EXIGENCE DE L'ÉTUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL (EIES) PRÉVUE PAR LA NOUVELLE LOI-CADRE SUR L'ENVIRONNEMENT AUX PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES DROITS D'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES.

À ce titre, il s'agira de finaliser les décrets d'application prévus, pour mettre en place les indicateurs permettant d'intégrer les considérations sociales et environnementales dans tous les processus d'acceptation des projets d'investissement dans les ressources naturelles. Ainsi, sur la base des conclusions de l'EIES, le projet pourra, ou non, donner lieu à son acceptation dans les conditions qui restent à fixer par décret (article 21 de la loi-cadre sur l'environnement). En d'autres termes, s'il apparaît, sur la base des indicateurs d'évaluation de tels impacts, que le projet a des impacts négatifs évidents sur l'environnement et/ou le social, il ne sera pas autorisé à être mis en place, à moins que des mécanismes de mitigation adéquats soient mis en place. Une telle attribution sera ainsi subordonnée aux conclusions positives de l'étude d'impact environnemental et social.

3.2.6 METTRE EN PLACE UN SYSTÈME D'ÉVALUATION DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS DANS LES SECTEURS DIFFÉRENTS,

avant l'attribution des contrats d'acquisition, même en dehors des cas prévus par le code des investissements.

3.2.7 GARANTIR AUX COMMUNAUTÉS LOCALES LE DROIT AU PARTAGE DES REVENUS DÉCOULANT DES INVESTISSEMENTS DANS LES SECTEURS EXTRACTIFS DES RESSOURCES NATURELLES.

Des repères existent dans le système congolais, à l'instar de ceux qui sont prévus par les codes forestier (clause sociale du cahier des charges, Article 89) et minier congolais (rapport de concertation sur la contribution de l'investisseur minier au développement socio-économique - Article 69).

*** Pour une analyse plus approfondie sur ce thème, lisez : Mpolyi, Augustin. 2014. Possibilités, défis et menaces émergentes pour les droits locaux. Étude de Référence sur la tenure pour la République Démocratique du Congo. Washington DC : Initiative des Droits et Ressources*

Visitez le site web

<https://rightsandresources.org/wp-content/exportedpdf/7mpoyipossibilit44defisetmenacesmergentespourles.pdf>



Notes de Fin

¹BAD. 2013. Democratic Republic of the Congo – 2013-2017 Country Strategy. Abidjan : Banque Africaine pour le Développement. p 2.

²Pour cette note de synthèse, le terme « peuples autochtones-pygmées » se réfère aux groupes sociolinguistiques Batwas, Bambuti, Efe, et Aakas qui se sont approprié le terme « pygmées » pour représenter leurs intérêts collectifs. Ce sont des groupes historiquement marginalisés autant par les cultures de groupes majoritaires voisins que par l'État. Ces groupes ont leurs propres systèmes de droit de tenure coutumiers distincts de ceux des groupes voisins et souvent pas reconnus par les coutumes, ni par la loi. Cette désignation spécifique donc permet à aux communautés pygmées de revendiquer certaines protections internationales réservées pour les peuples autochtones comme la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'ONU (ou UNDRIP sigle en anglais). Donc le terme « autres communautés locales » se réfère aux communautés non-pygmées qui utilisent et gèrent leurs terres et ressources sous des systèmes de droits coutumiers. Certaines de ces communautés non-pygmées revendiquent des « droits » « d'autochtonie » vis-à-vis des autres communautés « allochtones », mais le présent texte n'ira pas dans ces détails. Toute référence à « communautés » sans qualification supplémentaire représentent les deux : les peuples autochtones-pygmées et autres communautés locales.

³RRI. 2017a. La tenure foncière coutumière : État des lieux et perspectives pour une réforme législative - Étude de Référence sur la tenure pour la République Démocratique du Congo. Washington DC : Initiative des Droits et Ressources.

⁴Infrastructures, concessions minières, des hydrocarbures, forestières, agricoles, et la création et extension d'aires protégées/zones de conservation, agriculture, etc.

⁵Constitution de la République Démocratique du Congo. 2006/2011. Modifiée par la Loi No 11/002 du 20 janvier 2011 portant révisions de certaines articles de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006. Article 34

⁶ Les informations de cette section découlent dans une large mesure d'une étude interne de CODELT, produite en juillet 2013, dans le cadre d'une réflexion pour améliorer la sécurisation des droits fonciers et forestiers des communautés locales et autres populations autochtones dans les processus de planification et d'affectation des espaces. Elle a été produite à titre de contribution aux réformes foncière et d'aménagement du territoire, initiées par le Gouvernement congolais.

⁷Loi No. 73/021. 1973/1980. Portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980. 20 juillet 1973. Articles 193-203.

⁸Loi No. 002/011. 2002. Portant code forestier. 29 août 2002. Articles 10, 84 et 85. ; Arrêté Ministériel No. 024. Fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières. 07 août 2008. Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme.

⁹Loi No. 002/011. 2002. Article 15. ; Décret No. 08/08. 2008. Fixant la procédure de classement et de déclassement des forêts. 08 avril 2008.

¹⁰Loi No. 11/009. 2011. Portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. 09 juillet 2011. Article 6. ; Décret colonial. 1957. Sur l'urbanisme. 20 juin 1957. Articles 8 – 10.

¹¹Décret No. 08/09. 2008. ; Arrêté ministériel No. 028. 2008. Fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et de cahier des charges y afférant. 07 août 2008. Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme. Article 13, Annexe 2. ; Arrêté ministériel No. 023. 2010. Fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière. 07 janvier 2010. Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme. Article 40 ;

¹²Loi No. 002/011. 2002. Articles 88 et 89. ; Arrêté ministériel 023. 2010. MECNT. ; Loi No.007/2002. 2002. Portant code minier. 11 juillet. 2002.

¹³Constitution de la République Démocratique du Congo. 2006/2011. Article 34. ; Loi No. 77/001. 1977. Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. 22 février 1977. Articles 9 et suivants.

¹⁴Constitution de la République Démocratique du Congo. 2006/2011. Articles 56 et 57.

¹⁵Loi No 02/11. 2002. Article 134.

¹⁶Décret colonial. 1888. Des contrats ou des obligations conventionnelles. 30 juillet 1888. Articles 9-18.

¹⁷Loi No. 77/001. 1977.

¹⁸RRI. 2017 b. Synthèse provinciale pour l'Étude de Référence sur la tenure en République Démocratique du Congo. Washington DC : Initiative des Droits et Ressources.

¹⁹Décret No. 08/08. 2008.

²⁰Décret No. 08/08. 2008. ; Arrêté Ministériel No. 024. 2008. MECNT. ; Décret n° 011/27. 2011. Fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de conservation. 20 mai 2011.

²¹Cette affirmation est purement théorique. Dans la pratique, les droits des communautés continuent à s'exercer sur la partie concédée, en termes des droits d'usage, des droits au partage des revenus, etc.

²²Décret No. 08/08. 2008. Article 10.

²³Greenpeace. 2008. Logging Sector Briefing for the Democratic Republic of the Congo. DRC Logging Review: The Carving up of the Congo Continues. Johannesburg : Greenpeace Africa.

²⁴RRI 2017 b.

²⁵ Global Witness. 2015. Impunité Exporté : Comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché International. Londres : Global Witness.

²⁶ Global Witness 2015.

²⁷ Global Witness. 2012. The art of logging industrially in the Congo: How loggers are abusing artisanal permits to exploit the Democratic Republic of the Congo's Forests. Londres, Global Witness. ; Greenpeace, 2012, 'exploitation artisanale' = exploitation industrielle forestière déguisée : Détournement du moratoire sur l'allocation de nouvelles concessions d'exploitation forestière en République Démocratique du Congo. Johannesburg : Greenpeace Africa.

²⁸ Global Witness 2015. p. 8

²⁹ Global Witness 2015 p. 4

³⁰ Lang, Chris. 2016. Democratic Republic of Congo threatens to open forests to industrial logging. March 2016. REDD Monitor.

³¹ Lettre de la Primature au MECNT concernant le Rapport de Greenpeace du 12 Juillet 2016. 08 août 2016.

³² UNEP-WCMC. 2016. WDPA Data Status Report – The Democratic Republic of the Congo. January 2016. Nairobi : ONU Environnement.

³³ L'annonce de la cible de 17 % a été faite à l'occasion de la 10ème conférence mondiale sur la biodiversité tenue à Nagoya au Japon. ICCN. 2012. Stratégie Nationale de Conservation de la Biodiversité dans les Aires Protégées de la République Démocratique du Congo. Kinshasa : Institut Congolaise pour la Conservation de la Nature.

³⁴ TMP Systems et RRI. 2016. Protecting the DRC's Forest: Protected Areas for People and the Planet. Washington DC : Initiative des Droits et Ressources.

³⁵ TMP Systems et RRI 2016.

³⁶ Musafiri, Prosper Nobirabo. 2009. The Dispossession of Indigenous Land Rights in the DRC: A History and Future Prospects. Forest Peoples Programme : Moreton-in-Marsh.

³⁷ Pyhälä, Aili; Orozco, Ana Osuna; et Simon Counsell. 2016. Protected Areas in the Congo Basin: Failing Both People and Biodiversity. Londres : Rainforest Foundation UK ; Conservation Watch. 2016. Tumba Lediima Reserve in the Democratic Republic of Congo: A lesson in how not to do a protected area. 19 August 2016. Conservation Watch.

³⁸ RRI 2017b.

³⁹ Gauthier, Marine et Riccardo Pravettoni. 2016. Clashing over Conservation: saving Congo's forest and its Pygmies. The Guardian. 30 Aout, 2016.

- ⁴⁰ Gauthier, Marine. 2017. Communications par téléphone et par email. 17 mai, 2017
- ⁴¹ Gauthier, Marine. 2016. La cartographie 3D : Un outil de planification et gestion pour la Reserve d'Iltombwe. Livre vert de modélisation participative en trois dimensions. Oslo : Rainforest foundation Norvège.
- ⁴² Magnant Mubonge, Symphorien. 2017. Communication personnelle par email, Secrétaire Exécutif de l'UGADEC. 1, 6, et 7 Février 2017. ; UGADEC. 2013. Reserve Naturelle de Tayna : Plan generale de gestion 2013-2017 (Brouillon non-validé).
- ⁴³ ICCN. 2008. Stratégie nationale de conservation communautaire en République Démocratique du Congo (2007-2011). Kinshasa : Institut congolais pour la Conservation de la Nature.
- ⁴⁴ Tchoumba, Belmond. 2011. Conservation International REDD pilot project: a different kind of Disney production. Montevideo : World Rainforest Movement.
- ⁴⁵ Décret Colonial. 1888. Des contrats ou des obligations conventionnelles. 30 juillet 1888. Articles 25 et 280.
- ⁴⁶ FCPF. 2016. Emissions Reductions Program Document: Mai-Ndombe Emission Reduction Programme, Democratic Republic of the Congo. 16 mai 2016. Washington DC : Forest Carbon Partnership Facility.
- ⁴⁷ Système National de Surveillance des Forêts de la République Démocratique du Congo. Site accédé le 22 Juin 2017. <http://www.rdc-snsf.org/portal/?lang=fr#>
- ⁴⁸ FPP. 2013a. From logging concessions to carbon concessions: What difference for communities in the Democratic Republic of Congo? 18 février 2013. Moreton-On-Marsh : Forest Peoples Programme. <http://www.forestpeoples.org/topics/redd-and-related-initiatives/news/2013/02/logging-concessions-carbon-concessions-what-differe>
- ⁴⁹ EIA. 2016. Preliminary comments by the Environmental Investigation Agency on the Democratic Republic of the Congo's Emission Reduction Program Document. Londres : Environmental Investigation Agency.
- ⁵⁰ Ikowitz, Amy, Daniel Slayback, Philippe Asanzi, et Robert Nasi. 2015. Agriculture and deforestation in the Democratic Republic of the Congo: A synthesis of the current state of knowledge. Bogor : Centre for International Forestry Research. ; EIA 2016. ;
- ⁵¹ Arrêté Ministériel No 004. 2012. Fixant la procédure d'homologation des projets REDD+. 15 février 2012. Ministère de l'environnement, conservation de la nature, et tourisme. Article 18.
- ⁵² Tchoumba 2011. ; FPP. 2013 b. Impacts of German private sector involvement for Indigenous Peoples and Local Communities in the Mai-Ndombe REDD+ Project in the Democratic Republic of

Congo. Moreton-On-Marsh : Forest Peoples Programme. ; Gauthier 2017. ;

⁵³Tchoumba 2011. ; FPP 2013. ; Peach Brown, H. Carolyn. 2011. Gender, climate change and REDD+ in the Congo Basin forests of Central Africa. *International Forestry Review*. 13(2). ; Stiem, Larissa et Torsten Krause. 2016. Exploring the impact of social norms and perceptions on women's participation in customary forest and land governance in the Democratic Republic of the Congo – Implications for REDD+. *International Forestry Review* 18 (1).

⁵⁴Loi No. 73/021. 1973/1980. Article 193.

⁵⁵CACO. 2016. Investigation sur les parcs agro-industriels. Non-publiée. Kinshasa : Cadre de concertation des organisations de la société civile et des populations autochtones.

⁵⁶Loi No. 15/012. 2015. du Portant régime général des hydrocarbures. 1er août 2015. Article 160.

⁵⁷Loi No. 15/012. 2015. Article 158.

⁵⁸RRI. 2017 b.

⁵⁹FPP. 2015. Inga Dam in the DRC to Result in the Resettlement of up to 20,000 People. 1er juin, 2015. Moreton-On-Marsh : Forest Peoples Programme. <http://www.forestpeoples.org/topics/world-bank/news/2015/05/inga-dam-drc-result-resettlement-20000-people>

⁶⁰Vidal, John. 2016. Construction of world's largest dam in DR Congo could begin within months. *The Guardian*. 28 Mai, 2016. <https://www.theguardian.com/environment/2016/may/28/construction-of-worlds-largest-dam-in-dr-congo-could-begin-within-months>

⁶¹International Rivers. The Inga 3 Hydropower Project. <https://www.internationalrivers.org/campaigns/the-inga-3-hydropower-project>

⁶²FPP 2015.

⁶³Ordonnance No. 08/07. 2008. Fixant les attributions des Ministères. 24 décembre 2008.

⁶⁴Pyhälä et al. 2016.

⁶⁵Constitution de la République Démocratique du Congo. 2006/2011. Article 19.

⁶⁶Loi No. 002/011. 2002. Article 134.

⁶⁷Loi No. 11/009. 2011. Portant principes fondamentaux relatifs à l'environnement. 09 juillet 2011. En ses articles 68 à 70, elle fixe le régime de la responsabilité civile découlant des dommages environnementaux tandis qu'en ses articles 71 à 84, elle définit le régime des incriminations et répressions en matière environnementale.

⁶⁸Arrêté ministériel No. 103. 2009. Portant organisation et fonctionnement de la commission de

règlement des différends forestiers. 16 juin 2009. Ministère de l'environnement, la conservation de la nature et tourisme

⁶⁹Alforte, Andrea et al. 2014. Communities as Counterparties: Preliminary Review of Concessions and Conflict in Emerging and Former Market Concessions. Londres : The Munden Project.

⁷⁰Arrêté ministériel No. 103. 2009. Ministère de l'environnement, la conservation de la nature et tourisme

Thème/ Note de synthèse n° 4

La tenure foncière coutumière en République Démocratique du Congo : Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation

...

Par Pr. Séverin Mugangu



CFLEDD | LINAPYCO | RRN | CONAPAC | REPALEF | CODELT | CONAREF | RRI

Remerciements

Cette étude de référence sur la tenure (ERT) a été initiée en 2012 dans le cadre du lancement officiel de la réforme foncière en République Démocratique du Congo (RDC). L'ERT a été mené sous la coordination des programmes Afrique et Global de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) sous le leadership de Solange Bandiaky-Badji, Alexandre Corriveau-Bourque, et Jeffrey Hatcher.

Les consultants principaux qui ont apporté leur appui technique à la rédaction des notes de politiques et synthèses provinciales sont : René Oyono (Décentralisations et Droits Fonciers et Forestiers des Communautés Locales), Professeur Alphonse Maindo (Moyens d'existence et système de tenure en République Démocratique du Congo), Maître Augustin Mpoyi (Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales), Professeur Severin Mugangu (Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation), et Paul de Wit (Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires).

Les études provinciales ont été menés par les chercheurs nationaux suivants : Cornélie Sifa Nduire (Equateur), Gina Kanwanza (Kasai Occidentale), Marie Boundawana Yaifono (Orientale), Safanto Lukendo Bulongo (Sud Kivu), Floribert Ntungila (Bas-Congo). Les rapports provinciaux préliminaires ont été rédigés par Oracle Makangu Diki, John Katanga et Faustin Kakule Muchukunde. La synthèse des études provinciales a été compilée et produite par Alexandre Corriveau-Bourque.

Les facilitateurs pour l'Afrique Centrale de RRI Hortense Ngono-Nga, Christol Paluku, et Mary Nyuyinwi ont apporté leur soutien technique et coordination au niveau national et provincial.

Nos sincères remerciements aux institutions suivantes:

RRI remercie sincèrement le gouvernement congolais à travers le Ministère des Affaires Foncières (MAF) de la RDC ainsi que la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) pour le partenariat et l'appui sans faille aux consultants principaux et chercheurs nationaux dans l'accès aux documents, la disponibilité pour les interviews et la facilitation de l'accès aux provinces, ainsi que l'utilisation des résultats de l'ERT dans la rédaction de la Politique Foncière.

Le Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Décentralisation, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que tous les ministères qui agissent dans la gouvernance foncière, forestière et changement climatique (CN-REDD). Les administrations et gouvernements provinciaux d'Equateur, Kasaï Occidentale, Orientale, Sud Kivu, et Bas-Congo (ancien découpage administrative).

Les organisations membres du Cadre de Concertation sur la tenure foncière (CACO) : Codelt, RNN, LINAPYCO, CONAPAC et CFLEDD, ainsi que le réseau national des peuples autochtones REPALF et toutes les organisations membres de la société civile environnementale congolaise.

Les organisations et institutions internationales : Forest Peoples Programme (FPP- Partenaire de RRI), UN-Habitat, USAID-CARPE, WCS, WRI, RFN, RFUK, Greenpeace, Tropenbos International, et la Banque Mondiale.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution technique dans la révision et l'amélioration des Notes de politiques et études provinciales : Patrick Kipalu, Oumar Sylla, Théophile Gata, Floribert Nyamwoga, Adolphine Byayuwa Muley, et Diane Russel.

Table des matières

• • •

1. Contexte	94
1.1 Rétroactes	94
1.2 Quel est le rôle de la réforme ?	95
2. Etat des lieux	97
2.1 Une cacophonie de pluralisme	97
2.2 Incertitudes foncières et iniquités sociales	98
2.3 Les interventions législatives récentes perpétuent l'ancien modèle	99
2.4 Options de politique foncière pour une meilleure prise en compte des droits des communautés locales et des usagers ruraux du sol	99
Notes de Fin	102

1. Contexte



1.1 RÉTROACTES

La République Démocratique du Congo est une mosaïque de tribus et de cultures. A l'exception des peuples autochtones pygmées, la grande majorité des communautés tribales de la République Démocratique du Congo ont organisé leur rapport à l'espace par la consécration de structures d'autorité (chefs politiques, chefs de clan ou de terre, chefs de famille, chefs de plaines) d'une part, à travers des permissions et des interdictions sanctionnées socialement par le paiement de tributs et redevance, d'autre part.

Malgré la diversité des cultures en présence, les sociétés congolaises se réduisent à deux catégories auxquelles correspondent les systèmes traditionnels de tenure du sol : les sociétés à structure linéaire ou sociétés segmentaires, et les sociétés à structures politiques centralisées¹. De même, malgré la diversité des



« Une mauvaise connaissance des principes régissant les systèmes traditionnels de la tenure du sol a, pour sa part, conduit à des situations où les véritables détenteurs des droits fonciers ont été parfois ignorés et que des droits et privilèges sans fondement ont été reconnus à des entités artificielles ou à des autorités nouvelles¹. »

coutumes foncières, il existe des principes coutumiers communs à toutes les sociétés congolaises.

Les interventions successives des autorités coloniales et postcoloniales ont entraîné de profondes transformations des systèmes sociaux et fonciers traditionnels. La surimposition autoritaire d'une nouvelle légalité et d'une nouvelle structure d'autorité sur l'organisation sociale indigène a conduit en effet à un conflit de légitimité entre deux sphères sociales (l'Etat moderne et les entités politiques traditionnelles), au double plan des systèmes juridiques (loi versus coutume) et des catégories sociales dominantes (les élites modernes versus les autorités traditionnelles). La recomposition du territoire opérée à travers la formation des circonscriptions indigènes a, par ailleurs, abouti aux situations problématiques ci-après :

1. Les limites de certaines Chefferies ont été portées largement au-delà du territoire contrôlé antérieurement par les chefs de ces entités ;
2. Des Chefferies constituées normalement dans leurs limites traditionnelles se sont vu imposer des chefs illégitimes, les chefs légitimes ayant été jugés incapables ou rebelles à la collaboration ;
3. Des royaumes particulièrement étendus ont été morcelées en plusieurs Chefferies autonomes contrôlés par des sous-chefs devenus chefs par le hasard du découpage territorial.

Une mauvaise connaissance des principes régissant les systèmes traditionnels de la tenure du sol a, pour sa part, conduit à des situations où les véritables détenteurs des droits fonciers ont été parfois ignorés et que des droits et privilèges sans fondement ont été reconnus à des entités artificielles ou à des autorités nouvelles².

La dépossession des communautés tribales au profit de l'Etat colonial décrétée à l'aube même de la proclamation de l'Etat Indépendant du Congo va se matérialiser à travers les plantations coloniales, la constitution des parcs

et réserves dans le but de « conserver » l'environnement et la biodiversité, les lotissements agricoles, la création des villes et centres extra-coutumiers, les regroupements des populations, etc.

Toutes ces injustices imposées aux communautés indigènes par l'Etat colonial et que la loi du 20 juillet 1973 était supposée corriger, se sont hélas reproduites dans le Congo postcolonial. Les lois postcoloniales ont, à ce jour, été basées sur une doctrine archaïque de la domanialisation des « terres occupées par les communautés locales », assumant que toutes les terres qui ne sont pas transformées en mode d'utilisation « moderne » sont « vacantes » et donc peuvent être concédées.

Le résultat de cette approche a été la substitution des élites congolaises aux colons quant au contrôle des terres et ressources précieuses du pays. Par ailleurs, aux lotissements agricoles de la période coloniale ont succédé tour à tour les projets agricoles, forestiers, miniers ou de développement rural, et actuellement les parcs agro-industriels, tous ayant un impact significatif sur le foncier au détriment des paysans ou des ayants-droits coutumiers³.

De plus, autant le législateur colonial a laissé dans le vague et l'imprécision l'organisation des droits indigènes sur le sol, autant la loi du 20 juillet 1973 et les réformes agricoles (2011), forestières (2002) et constitutionnelles (2006) de la période postcoloniale restent équivoques sur le régime des terres des communautés locales, la nature des droits des membres des communautés locales et l'autorité compétente pour gérer ces terres.

De même, la sécurité juridique que conférait aux colons le certificat d'enregistrement dans la législation coloniale, ne bénéficie qu'aux nouvelles élites dans le Congo post-colonial, les terres des communautés locales ayant été déclarées inconcessibles par la législation agricole. La force probante spéciale attachée au certificat d'enregistrement ne bénéficie en effet qu'aux seules élites qui peuvent y accéder. L'article 227 de la loi foncière dispose à cet égard que « le certificat d'enregistrement fait pleine foi de la concession et des droits de propriété qui y sont constatés. Ces droits sont

inattaquables ». L'article 219 de la loi foncière dispose pour sa part de façon radicale et absolue que « le droit de jouissance d'un fond n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement du titre concédé par l'Etat ». En revanche, et de façon tout-à-fait absurde, l'article 19 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture dispose que « l'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement ».

Au demeurant, aux sociétés concédantes du système colonial ont succédé des administrations foncières, seules compétentes pour attribuer des titres fonciers dans leurs circonscriptions foncières respectives, et qui, à l'instar des premières, se font volontiers et allègrement courtiers en terres (indigènes) des communautés locales. A l'instar des sociétés qui avaient le mandat de gérer les terres de la colonie (CNKI, CFL et le CSK)⁴, les agents de l'administration foncière sont devenus des intermédiaires entre les chefs coutumiers et les demandeurs des concessions. Une fois la transaction conclue, ce sont eux qui se chargent de faire évoluer le dossier dans le circuit administratif, moyennant rétribution.

Les évolutions observables pendant la période postcoloniale ont été globalement en défaveur des communautés locales, malgré le souci affiché de protéger l'identité culturelle et les droits fonciers et forestiers des communautés locales⁵: primauté des logiques politiques et patrimonialistes dans le fonctionnement du système social congolais, insécurité juridique de la tenure foncière et forestière coutumière, paupérisation paysanne, et la prolifération des conflits fonciers.

1.2 QUEL EST LE RÔLE DE LA RÉFORME ?

Face à la situation décrite ci-dessus, le Chef de l'Etat s'est résolu à la réforme de la législation foncière « en vue de limiter le nombre de conflits, de mieux protéger les propriétaires et de faciliter l'accès au crédit bancaire ».

A cet égard, la Déclaration de Syrte du 03 juillet 2009 sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique renseigne que les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine se sont engagés à veiller à ce que « *les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre,*

notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre telles que les personnes déplacées ». A cette fin, le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique engage les mêmes Chefs d'Etat et de Gouvernement à « reconnaître la légitimité des systèmes fonciers traditionnels » et à intégrer « la terre dans les programmes de réduction de la pauvreté en améliorant l'accès à la terre par la réforme de la tenure foncière ».

Fidèle à ces engagements, la République Démocratique du Congo a entrepris en 2012 de réformer sa législation foncière. Une commission nationale de la Réforme foncière (CONAREF) a été mise en place par le Décret n° 13/016 du 31 mai 20143 avec pour mission de proposer la définition et la formulation des grandes orientations du processus de la réforme foncière et initier et faire réaliser des études ou travaux dans le cadre de l'analyse et de l'évaluation du cadre juridique et institutionnel du secteur foncier en vigueur. La finalité visée par le Gouvernement congolais est de faire de la terre « une source de paix, de développement et de cohésion sociale ».

En effet, la question foncière en République Démocratique du Congo charrie des enjeux multiples à caractère politique, économique et social. Elle nourrit parfois des revendications qui pourraient menacer l'existence même de l'Etat. D'autre part, les acquisitions de terres à grande échelle par les investisseurs étrangers ou à petite échelle par les élites nationales et locales aura un impact sur la tenure coutumière, sur les moyens de subsistance et sur l'environnement. Elles risquent de précariser davantage encore les conditions d'existence des populations rurales. Au demeurant, les chefs coutumiers revendiquent actuellement leur réhabilitation sociale et économique, à travers notamment leur reconnaissance comme pouvoir concédant et la consécration dans leur chef d'un droit éminent sur les terres occupées par les communautés locales.

La réforme foncière devrait avoir pour effet d'anticiper sur les tendances centrifuges en rétablissant notamment l'équilibre entre les intérêts des masses paysannes et ceux des investisseurs nationaux et étrangers.

En deçà des problèmes de fond évoqué plus haut, l'état actuel de pluralisme juridique et les incertitudes foncières

paysannes, les iniquités sociales et la reproduction des logiques coloniales de gestion foncière devraient trouver dans la réforme foncière des réponses claires et appropriées. Plus explicitement, le régime de domanialité attendu de la réforme doit être assoupli et la reconnaissance des droits fonciers et forestiers tirés de la coutume clairement affirmée en tant que droit de propriété. De même, l'égal accès de l'homme et de la femme à la terre et aux ressources forestières devrait être clairement énoncé. Aussi les modalités de constatation de la propriété coutumière devraient être simplifiées et des titres appropriés et sécurisés autant que le certificat d'enregistrement devraient être délivrés aux propriétaires. Hélas, on est loin du compte.

2. Etat des lieux



L'évaluation de la gestion foncière coutumière et des mécanismes de protection des droits fonciers coutumiers⁶ révèle que le cadre juridique et institutionnel régissant la jouissance des terres coutumières est incohérent. En effet, en dépit du fait que la loi foncière ne réserve aucune place à l'autorité coutumière dans la gestion des terres rurales (Article 182), la Cour Suprême de Justice a jugé qu' « en attendant l'ordonnance présidentielle promise, les droits de jouissance sur ces terres sont régies par le droit coutumier ». En d'autres termes, quoiqu'ayant été versées dans le domaine foncier privé de l'Etat, les terres des communautés locales continuent d'être régies par les coutumes locales et gérées par les autorités coutumières sur plus de 90% de la superficie du pays⁷.

2.1 UNE CACOPHONIE DE PLURALISME

On observe par ailleurs une pluralité d'instances officielles et informelles dans la gestion foncière décentralisé : administration territoriale (Commissaire de district, Administrateur de territoire, chef de cité, Agronome), chefs coutumiers (chefs de chefferie, de secteur, de groupement, de village et de sous-village), ayants-droit coutumiers, administration foncière (Conservateur des titres immobiliers et Cadastre). Si l'ambiguïté du cadre légal ne permet pas une interprétation univoque des textes législatifs, la pluralité d'instances de gestion foncière ne permet pas, non plus, d'unifier les pratiques. Ainsi peut-on observer des trajectoires multiples pour l'acquisition d'une concession de terre rurale ou la résolution d'un conflit s'y rapportant.

Stratégiquement parlant, cette situation permet en fait aux agents de l'Etat qui sont dans un rapport quotidien avec les administrés, de « légaliser » les procédures informelles utilisées par les demandeurs d'enregistrement des droits fonciers, si bien que non seulement on réduit les possibilités de conflit entre les communautés locales et l'administration, mais en

plus on sait réaliser adéquatement l'articulation entre la loi foncière et la coutume locale en tenant compte de la singularité de chaque situation. Cela amène à la conclusion que la gestion foncière rurale en République Démocratique du Congo est caractérisée par la confusion, le désordre généralisé⁸.

La dynamique des jeux, des enjeux et des logiques d'acteurs relativement à l'acquisition, à la jouissance et à la transmission des droits fonciers a eu un impact considérable sur les coutumes foncières. Celles-ci ont en effet subi une altération profonde, radicale et irréversible : la terre est devenue une marchandise dans beaucoup des régions du pays⁹. D'aucuns considèrent désormais la terre comme une chose susceptible d'appropriation privative et qui peut être aliénée. Elle n'est plus perçue comme un héritage inaliénable des ancêtres et le support de la vie religieuse, sociale et économique



« La dynamique des jeux, des enjeux et des logiques d'acteurs relativement à l'acquisition, à la jouissance et à la transmission des droits fonciers a eu un impact considérable sur les coutumes foncières. Celles-ci ont en effet subi une altération profonde, radicale et irréversible : la terre est devenue une marchandise dans beaucoup des régions du pays »

du groupe. Au plan des modes d'accès à la terre, des changements importants sont singulièrement observés : un certain consensus social semble s'établir dans tous les milieux ruraux sur la valeur de l'écrit en tant que titre propre à faire valoir les droits fonciers.

La prolifération des conflits fonciers ruraux, interpersonnels et collectifs, attestent par ailleurs la défaillance des institutions et mécanismes sociaux qui garantissaient la cohésion sociale et protégeaient la tenure coutumière : la souveraineté des chefs politiques, la suzeraineté des chefs de clan, la propriété collective des groupements familiaux, les pactes d'amitié, l'institution du chef de terre, la palabre, les sociétés secrètes, et les rites agraires.

Le règlement des conflits fonciers par l'autorité coutumière semble également déficient au regard des rebondissements multiples (c'est-à-dire de la permanence) de ces conflits. D'autre part, étant donné la transformation des perceptions sociales et la modification des rapports de force entre les acteurs ruraux, les décisions de l'autorité coutumière saisie d'un litige foncier ne se fondent plus sur la coutume dans son contenu traditionnel : elles se fondent plutôt sur une coutume sans cesse réinterprétée et ajustée aux attentes sociales ou aux contraintes du moment. En somme, c'est le bon sens et l'équité qui guident désormais l'arbitrage coutumier des litiges fonciers.

2.2 INCERTITUDES FONCIÈRES ET INIQUITÉS SOCIALES

La protection légale des droits fonciers des communautés locales est, quant à elle, très relative au regard de la pratique administrative en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'affectation des espaces au domaine public (parcs et réserves) et de lotissement consécutif à l'extension des villes ou au changement du statut administratif des entités territoriales. En effet, le régime domanial congolais donne toute latitude à l'Etat propriétaire du sol de mettre à la disposition d'un investisseur n'importe quelle portion de son domaine. De même, sans se préoccuper des droits des communautés locales, il peut affecter des espaces à la conservation, à la promotion immobilière ou à la construction privée ou publique dans le cadre d'un programme d'urbanisation. « Dans

les régimes de domanialité absolue, l'Etat étant propriétaire de toutes les terres, il n'a pas en principe d'autres formalités à accomplir que d'informer les populations de la cession prochaine des terres. Les populations ainsi informées ne peuvent ni s'opposer, ni être indemnisées des pertes subies, encore moins prétendre aux fruits de la cession¹⁰ ».

Dans cette dynamique globalement régressive, seuls les tribunaux reconnaissent plus ou moins explicitement la validité et l'opposabilité à tous des maîtrises exercées individuellement ou collectivement sur les terres rurales par les autorités foncières traditionnelles et les paysans. Vis-à-vis des droits fonciers individuels tirés de la coutume, on peut lire en filigrane dans tous les jugements et arrêts rendus par les juridictions du Sud-Kivu (Tribunal de Grande Instance et Cour d'Appel de Bukavu), la conception suivant laquelle les droits fonciers coutumiers sont véritablement de droits réels. Les tribunaux reconnaissent, en effet, de manière implicite ou explicite, selon le cas, la maîtrise totale ou partielle exercée par les paysans sur les terres rurales. Ils leur reconnaissent pratiquement tous les caractères du droit réel, à savoir le caractère absolu du droit et l'exercice du droit de suite.

Les plus grandes victimes du désordre constaté actuellement dans la gestion foncière en République Démocratique du Congo sont les femmes et les peuples autochtones pygmées¹¹.

Des coutumes discriminatoires envers ces deux catégories d'usagers du sol et des forêts continuent à être appliquées, malgré les progrès législatifs. A l'intérieur des unités de production familiales, tous les champs mis en culture autant que les jachères dépendent directement du chef de famille et leurs produits lui reviennent en principe, à charge naturellement pour lui d'entretenir la famille et éventuellement de redistribuer des revenus. C'est lui qui, du reste, décide des champs à mettre en culture et des champs laissés en jachère. Les femmes ne jouissent dans la plupart des systèmes fonciers coutumiers que d'un droit de culture. Elles sont tout simplement ignorées par les régimes successoraux coutumiers.

Les peuples autochtones pygmées sont, quant à eux, considérés presque partout en République

Démocratique du Congo comme des non-ayants-droit fonciers. Les ayants-droit fonciers que sont, selon le contexte, les chefs politiques, les chefs de terre, les membres des clans, des lignages ou des familles, ne cèdent pas de terre aux peuples autochtones ; mais utilisent leur force de travail sans contrepartie véritable. Ils les tolèrent sur leurs « terres ancestrales ».

2.3 LES INTERVENTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES PERPÉTUENT L'ANCIEN MODÈLE

Les interventions récentes du législateur et/ou du Gouvernement congolais en matière agricole et forestière montrent qu'une option préférentielle a été faite en faveur des exploitations agro-industrielles et des concessions forestières et non en faveur des paysanneries et/ou des communautés forestières qui constituent pourtant près de $\frac{3}{4}$ de la population congolaise¹².

En effet, la loi du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture consacre trois types d'exploitation agricole (familiale, de type familial et industriel) et n'ouvre l'accès à la concession agricole qu'aux « personnes physiques de nationalité congolaise ou aux personnes morales de droit congolais (...) (qui) justifient de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession » et qui, en outre, ont fait procéder à une étude d'impact environnemental et social (Art 16). Elle exclut par contre du régime protecteur du certificat d'enregistrement « l'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers » sur les terres des communautés locales (Art 18). Ce faisant, elle viole le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi en ce sens qu'elle offre une sécurité juridique plus faible aux titulaires des droits fonciers coutumiers, lesquels forment la quasi-totalité des exploitations familiales et de type familial. Du fait de cette exclusion du régime du certificat, ces exploitations ne peuvent pas accéder au crédit agricole qu'offre le Fonds national de développement agricole, car il faut pour cela « offrir des garanties de remboursement des capitaux empruntés » (Art 61, litera b). En conséquence, de très nombreux ménages risquent, pour longtemps encore, de demeurer dans la précarité matérielle, sans espoir d'en sortir un jour.

Le décret plus récent fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales a, pour sa part, évité soigneusement d'organiser le régime juridique des « forêts des communautés locales », celles-ci étant définies comme des « portion(s) de forêts protégées qu'une communauté locale possède régulièrement en vertu de la coutume » (Art 2 du Décret du 02 août 2014). Il se contente de définir les conditions et procédures d'acquisition d'une concession forestière par une communauté locale « sur une partie ou la totalité des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume ». Lorsque, toutefois, la concession forestière porte sur « une partie des forêts possédées coutumièrement par une communauté locale », cette dernière, dispose l'article 18 al 4, conserve ses droits coutumiers sur la partie non concédée et continue à les exercer » conformément aux dispositions du code forestier régissant les forêts protégées. L'option préférentielle est ici aussi manifestement en faveur de la concession forestière qui a pour effet de transformer la forêt de communauté locale en forêt de production permanente. En l'absence d'une concession forestière, la communauté locale ne peut retirer de sa forêt que des avantages limités et à caractère alimentaire. Seule la concession ouvre véritablement la voie à l'exploitation forestière, malgré la pétition de principe contenue dans l'article 112 du code forestier qui dispose que les communautés locales ont le droit d'exploiter leurs forêts.

La Constitution de 2006, à travers la reconnaissance de la propriété individuelle ou collective acquise conformément à la coutume, crée heureusement l'opportunité d'améliorer le cadre légal et institutionnel de gestion foncière à travers la réforme de la loi du 20 juillet 1973.

2.4 OPTIONS DE POLITIQUE FONCIÈRE POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES DROITS DES COMMUNAUTÉS LOCALES ET DES USAGERS RURAUX DU SOL

Relativement à la problématique des droits fonciers et forestiers des communautés locales, le défi que doivent relever les décideurs politiques et le législateur congolais aujourd'hui est d'apporter des réponses réalistes et concrètes à ce qu'il convient d'appeler le PROBLEME

FONCIER CONGOLAIS et qui se traduit à travers :

1. Le statut foncier équivoque des communautés locales du fait de la domanialisation de leurs patrimoines fonciers ;
2. L'accumulation et la thésaurisation foncières par les nouvelles élites (les nouveaux colons) dans un contexte de croissance démographique rapide ;
3. La multiplication des conflits fonciers collectifs et interpersonnels en raison de l'évolution des données structurelles (politiques, économiques, sociales, démographiques, environnementales) ;
4. La marginalisation foncière des femmes et des peuples autochtones, selon le cas, par l'application des coutumes discriminatoires ou la création des parcs et réserves ;
5. Les incertitudes foncières paysannes en raison notamment de la diminution des disponibilités foncières dans les régions à densité démographique élevée ;
6. L'insécurité de la tenure foncière coutumière découlant de la plasticité de la coutume (la possibilité de réinterprétation opportuniste) et de la vénalité de certaines autorités foncières traditionnelles ou ayants-droit coutumiers.

Cinq soucis majeurs devraient orienter les nouveaux choix à opérer : 1) souci d'équité par le respect des droits collectifs et individuels tirés de la coutume ; 2) souci de clarté par la détermination de la portée juridique et matérielle des droits des communautés locales et ceux des individus au sein de ces communautés ; 3) souci d'efficacité gestionnaire par l'instauration d'un mécanisme participatif de gestion foncière ; 4) souci de sécurité juridique des transactions foncières et des tenures foncières coutumières à travers l'enregistrement des opérations auxquelles donneraient lieu les terres des communautés locales ; 5) souci de conformité aux engagements régionaux et internationaux du pays. Guidé par ce quintuple souci et à travers de larges consultations nationales, provinciales et locales, le législateur congolais actuel devrait, relativement aux droits fonciers coutumiers :

1. Définir le statut juridique et foncier des communautés locales. Pour cela, l'option doit être clairement levée, d'une part d'accorder la

personnalité juridique à ces communautés, d'autre part de couvrir par un titre garantissant à celles-ci l'usage, la jouissance, le contrôle, la perpétuité et la disposition de leurs domaines. Le problème qui va se poser, sera celui de la délimitation de ces domaines et de l'identification des membres de la communauté. Ceux-ci sont théoriquement co-indivisaires du domaine collectif. L'ERT a montré du reste la difficulté à définir la communauté locale détentrice des droits fonciers coutumiers.

2. Ayant ainsi défini et établi les droits fonciers des communautés locales, la loi doit encore définir les droits que peuvent exercer les individus sur les terres dont ils font usage et déterminer et garantir les titres en vertu desquels ils pourront jouir de ces droits d'usage. Deux types de situation doivent spécialement retenir l'attention : A) l'occupation pérenne d'un espace par des constructions ou des plantations d'un côté ; et B) l'absence de certains titulaires des droits due à la mobilité sociale, au travail hors de son terroir, etc. de l'autre.
3. La loi doit également fixer les conditions d'accession à ces droits par les particuliers, personnes physiques ou morales, car il n'est nullement question de déclarer hors du commerce les terres des communautés locales et les droits qui s'exercent sur elles. A cette fin, il importe de déterminer par quels organes les communautés locales agiront dans l'exercice, la jouissance et la disposition de leurs droits fonciers ou forestiers. Relativement aux droits que ceux-ci pourraient conférer aux tiers, étant donné la pluralité traditionnelle des droits fonciers, la loi devrait laisser aux communautés une certaine liberté quant au genre de relation qu'elles veulent entretenir avec les demandeurs de terre étrangers à la communauté.
4. Organiser un système d'immatriculation des droits. Les opérations consisteront en l'enregistrement des droits dans les livres fonciers ou de toute autre façon et dans le cadastrage des terres. La cartographie participative couplée avec les enquêtes parcellaires pourraient être des supports particulièrement efficaces dans ce processus d'immatriculation des droits. A cette fin, la loi devra notamment déterminer l'organisme chargé des opérations, fixer la compétence de cet organisme, préciser par quels

moyens la procédure pourra être déclenchée et organiser le contrôle des opérations.

5. Prévoir les modalités d'un contrôle local des opérations. Une structure paritaire comprenant des représentants de l'autorité traditionnelle et des ayants-droit coutumiers intéressés, des représentants de l'administration foncière et des organisations de la Société civile pourrait être mise sur pied à chaque opération et apprécier la valeur des prétentions des communautés et des individus à l'occasion de ces procédures
6. Instaurer les innovations institutionnelles et techniques de nature à faire évoluer les systèmes fonciers traditionnels pour les mettre en harmonie avec les nécessités du développement économique, social et politique du pays¹³. A cet égard, A. MAINDO fustige avec raison « l'inadéquation entre les ressources naturelles et l'extrême pauvreté en République Démocratique du Congo, qui se conjugue surtout au féminin et au rural » et suggère de réinventer les techniques et cultures agricoles pour augmenter la productivité et sédentariser les populations sur un même espace agropastoral.

En termes d'innovation technique permettant d'améliorer les conditions de vie des populations rurales, la planification de l'utilisation des terres s'impose et aura pour effet notamment de renforcer les capacités locales pour une meilleure gestion des terres et des ressources naturelles¹⁴.

Il va de soi que la loi devra proclamer clairement le principe du respect des droits acquis par les particuliers, soit auprès de l'administration foncière et forestière, soit auprès des ayants-droit coutumiers. Pour les droits acquis non enregistrés, à l'instar de la loi foncière du Congo-Brazza, le législateur pourrait organiser une procédure de constatation et de reconnaissance de ces droits et les déclarer opposables à tous.

Relativement à la gestion foncière, le rôle joué actuellement par les autorités coutumières et les pratiques administratives et populaires postulent, voire imposent le passage d'une gestion en régie et centralisée vers une gestion décentralisée et participative. Pour sortir de l'imbroglio normatif, institutionnel et des

pratiques, c'est-à-dire d'une part, du désordre généralisé dans lequel se réalise la gestion foncière, et de l'insécurité de la tenure foncière que celui-ci génère surtout pour les populations rurales, d'autre part, la décentralisation territoriale et celle des services fonciers semblent être des options incontournables. Comme le souligne R. OYONO, avec de réels pouvoirs décentralisés, notamment la subsidiarité, les services fonciers et forestiers locaux peuvent protéger les droits coutumiers à la terre et aux forêts¹⁵. Le choix du nouveau dispositif et de nouvelles modalités de gestion foncière, la répartition des responsabilités, la localisation des instances de gestion et les procédures de reconnaissance ou d'établissement des droits doivent être socialement négociées et acceptées, et non « copiées » sur des législations considérées comme plus évoluées.



Notes de Fin

¹ VANSINA Jan, Introduction à l'ethnographie du Congo, éd. Universitaires du Congo, Kinshasa, 1965 ; MALENGREAU Guy, Les droits fonciers coutumiers chez les indigènes du Congo-Belge, 1947 ; SOHIER Jean, Institutes coutumières katangaises (les personnes et les biens), 1964 ; Commission pour l'étude du problème foncier au Congo-Belge, Rapport, 1957.

² Lettre du Gouverneur Général Petillon, cité par KALAMBAY, G., Le droit foncier zaïrois et son unification, thèse, Louvain-la-Neuve, UCL, 1973.

³ A titre exemplatif, nous pouvons citer le CDI BWAMANDA dans la Province de l'Equateur, le projet rizicole de Kiringye au Sud-Kivu, les pâturages collectifs en Ituri, les parcs agro-industriels de Bukangalongo au Bandundu, de Kamanyola (Sud-Kivu)-Kalemi (Katanga), le domaine agro-industriel présidentiel de la Nsele (Kinshasa).

⁴ CNKi : Comité national du Kivu ; CFL : Compagnie des chemins de fer des Grands Lacs ; CSK : Comité spécial du Katanga.

⁵ BEZY F, PEEMANS J.Ph et WAUTELET J.M, Accumulation et sous-développement au Zaïre, 1960-1980, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 1981 ; KAZADI Tshiamala, Les déterminants de la crise agraire en Afrique subsaharienne et la spécificité zaïroise. Le rôle du modèle de développement et des agents socio-économiques, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1991, 241 p. ; Jean Philippe PEEMANS, La crise agraire en Afrique subsaharienne : une approche en terme d'histoire de l'accumulation », in l'Afrique noire asphyxiée, Cahiers marxistes, n° spécial, Bruxelles, 1990, pg. 19-32 ; PEEMANS J.Ph., La spécificité de la question agraire au Zaïre. Aspects historiques et tendances actuelles. Louvain-la-Neuve, document 8401, 1984.
RYMENAM J., « Comment le régime Mobutu a sapé ses propres fondements », in le monde diplomatique, mai 1977, pp.8-9 ; De VILLERS G, « Etat et société en Afrique. Réflexions autour de cas du Zaïre », in M. MOLITOR et al, le mouvement et la forme : essai sur le changement social, Bruxelles, FUSL, 1989, p. 251-270.

⁶ MUGANGU S, La tenure foncière coutumière en République Démocratique du Congo : état des lieux et perspectives pour la réforme de la législation, Bukavu, 2014 ; KANGULUMBA MBAMBI V., La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des bières, régime foncier et immobilier et réforme des sûretés au Congo, 2004 ; MUGANGU S., « La crise foncière a l'est de la République Démocratique du Congo », in l'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008 ; Christol Paluku Mastaki et Marie BoundawanaYaifono, Etude de référence sur la tenure en République Démocratique du Congo, rapport, Province Orientale, 2014.

⁷ See USAID (United States Agency for International Development). 2010. Country Profile: Democratic Republic of Congo. LTPR Country Profiles Series, USAID, Washington, D.C. Accessible à : <http://usaidlandtenure.net/>

⁸ MUGANGU S., La gestion foncière rurale au Zaïre, Réformes Juridiques et Pratiques Foncières locales, cas du Bushi, 1997 ; KATUALA K.K., « Le phénomène de spoliation », in Analyses sociales (Kinshasa), vol 1, n° 5, novembre 1984 ; MAFIKIRI TSONGO, Problématique d'accès à la terre dans les systèmes d'exploitation agricole des régions montagneuses du Nord-Kivu (Zaïre), Louvain-la-Neuve, UCL, Faculté des sciences agronomiques, 1994, 384 p. ; MATHIEU P., Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique in G. De VILLERS, Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique, cahiers du CEDAF, n° 19-20, 1996, pp. 64-88.

⁹ LE ROY E., La marchandisation imparfaite de la terre en Afrique et ses implications institutionnelles. Etat des lieux, synthèse de la présentation réalisé au premier séminaire « Du foncier à la gestion viable des ressources renouvelables », APREFA-CIRAD GREEN, 10 novembre 1994, 12 p (Ronéo) ; G. HESSELING, Pratique foncière à l'ombre du droit. HESSELING G., Pratiques foncières à l'ombre du droit, African Studies Centre, Leiden, 1992, 214 p. ; HESSELING G. et LE ROY E., « Le droit et ses pratiques » (dossier thématique) in Politique africaine, 40, 1990, pp.3-11 ; SOHIER J., Essai sur les transformations des coutumes, Bruxelles, ARSG, 1956, 83 p. Classe des sciences morales et politiques.

¹⁰ Friedrich Ebert Stiftung , Plaidoyer pour une réforme du régime juridique des cessions de terres à grande échelle en Afrique Centrale, Document cadre, Yaoundé (Cameroun), 2012, p. 27.

¹¹ Christol Paluku Mastaki et Oracle MakanguDiki, Etude de référence sur la tenure en République Démocratique du Congo, rapport, Province de l'Equateur, 2014 ; Christol Paluku Mastaki et Oracle MakanguDiki, Etude de référence sur la tenure en République Démocratique du Congo, rapport, Province du Bandundu, 2014 ; Christol Paluku Mastaki et Marie BoundawanaYaifono, Etude de référence sur la tenure en République Démocratique du Congo, rapport, Province Orientale, 2014 ; Un protocole de cohabitation pacifique Pygmées-Bantous a été conclu récemment dans le Territoire de Mambasa.

¹² Planification familiale en République Démocratique du Congo, Fiche pays, Source : [CIA World Factbook](#). En 2011, la population urbaine est estimée à 34,4 % et la population rurale à 66,7 %.

¹³ MAINDO A., Moyens de substance durables et tenure en République Démocratique du Congo. Note de politique, 2014.

¹⁴ Paul De WIT, Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires. Note de politique, 2014.

¹⁵ OYONO R., Décentralisations et droits fonciers et forestiers des communautés locales, Note de politique

Thème/ Note de synthèse n° 5

Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires

...

Par Paul De Wit



CFLEDD | LINAPYCO | RRN | CONAPAC | REPALEF | CODELT | CONAREF | RRI

Remerciements

Cette étude de référence sur la tenure (ERT) a été initiée en 2012 dans le cadre du lancement officiel de la réforme foncière en République Démocratique du Congo (RDC). L'ERT a été mené sous la coordination des programmes Afrique et Global de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) sous le leadership de Solange Bandiaky-Badji, Alexandre Corriveau-Bourque, et Jeffrey Hatcher.

Les consultants principaux qui ont apporté leur appui technique à la rédaction des notes de politiques et synthèses provinciales sont : René Oyono (Décentralisations et Droits Fonciers et Forestiers des Communautés Locales), Professeur Alphonse Maindo (Moyens d'existence et système de tenure en République Démocratique du Congo), Maître Augustin Mpoyi (Incidence des processus d'affectation des terres sur les droits des communautés locales), Professeur Severin Mugangu (Etat des lieux et perspectives pour la réforme de la législation), et Paul de Wit (Planification de l'utilisation des terres : impact sur les droits communautaires).

Les études provinciales ont été menés par les chercheurs nationaux suivants : Cornélie Sifa Nduire (Equateur), Gina Kanwanza (Kasai Occidentale), Marie Boundawana Yaifono (Orientale), Safanto Lukendo Bulongo (Sud Kivu), Floribert Ntungila (Bas-Congo). Les rapports provinciaux préliminaires ont été rédigés par Oracle Makangu Diki, John Katanga et Faustin Kakule Muchukunde. La synthèse des études provinciales a été compilée et produite par Alexandre Corriveau-Bourque.

Les facilitateurs pour l'Afrique Centrale de RRI Hortense Ngono-Nga, Christol Paluku, et Mary Nyuyinwi ont apporté leur soutien technique et coordination au niveau national et provincial.

Nos sincères remerciements aux institutions suivantes:

RRI remercie sincèrement le gouvernement congolais à travers le Ministère des Affaires Foncières (MAF) de la RDC ainsi que la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) pour le partenariat et l'appui sans faille aux consultants principaux et chercheurs nationaux dans l'accès aux documents, la disponibilité pour les interviews et la facilitation de l'accès aux provinces, ainsi que l'utilisation des résultats de l'ERT dans la rédaction de la Politique Foncière.

Le Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Décentralisation, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que tous les ministères qui agissent dans la gouvernance foncière, forestière et changement climatique (CN-REDD). Les administrations et gouvernements provinciaux d'Equateur, Kasaï Occidentale, Orientale, Sud Kivu, et Bas-Congo (ancien découpage administrative).

Les organisations membres du Cadre de Concertation sur la tenure foncière (CACO) : Codelt, RNN, LINAPYCO, CONAPAC et CFLEDD, ainsi que le réseau national des peuples autochtones REPALF et toutes les organisations membres de la société civile environnementale congolaise.

Les organisations et institutions internationales : Forest Peoples Programme (FPP- Partenaire de RRI), UN-Habitat, USAID-CARPE, WCS, WRI, RFN, RFUK, Greenpeace, Tropenbos International, et la Banque Mondiale.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution technique dans la révision et l'amélioration des Notes de politiques et études provinciales : Patrick Kipalu, Oumar Sylla, Théophile Gata, Floribert Nyamwoga, Adolphine Byayuwa Muley, et Diane Russel.

Table des matières

• • •

1. Contexte	107
2. Etat des lieux	109
2.1 Le cadre juridique	109
2.2 Les expériences de planification en RD Congo	110
2.3 Les caractéristiques et pratiques des processus de planification	111
2.4 Outils de planification et leur impact sur les droits de tenure des communautés	113
3. Questions politico-juridiques à aborder	117
3.1 Elaboration d'un cadre politique/juridique	117
3.2 Clarification et utilisation de méthodes de planification stratégique à divers niveaux	117
3.3 Compilation et génération de l'information pour la planification	118
3.4 Création d'une capacité institutionnelle de planification	119
3.5 Reconsidération des questions de classification et de zonage	120
3.6 Recherche et analyse des idées reçues	121
Notes de Fin	122

1. Contexte



*"La planification est une procédure systématique et itérative visant à créer un environnement propice au développement durable des ressources du territoire, apte à satisfaire les besoins et les demandes des populations. Elle évalue les potentiels et contraintes physiques, socio-économiques, institutionnels et juridiques par rapport à une utilisation optimale et durable des ressources du territoire et donne aux décideurs et populations la possibilité de prendre des décisions sur la façon d'affecter ces ressources"*¹. La relation entre la planification et la tenure est donc d'un caractère informatif. La tenure actuelle sur les terres et autres ressources naturelles doit informer les décideurs sur les options de prise de décisions. Les plans d'utilisation des terres sont exécutés au moyen de législations sectorielles. Dans le cas où le plan identifie, après consensus avec d'autres secteurs, des zones aptes à l'agriculture commerciale ou à l'exploitation industrielle du bois, les codes agricole et forestier vont s'appliquer pour l'affectation des terres.

La planification de l'utilisation des terres, généralement dénommée « l'aménagement du territoire » en République Démocratique du Congo (RD Congo), prend un rôle de plus en plus important depuis une dizaine d'années. Cette renaissance vient après 50 années de « sécheresse institutionnelle », en effet depuis 1957, quand le présent cadre juridique fut adopté par l'administration coloniale dans un contexte radicalement différent de l'actuel.

Les motivations actuelles pour la planification en RD Congo sont inspirées par deux processus distincts. Il s'agit, d'abord de la résolution et de la prévention de conflits résultant de chevauchements entre différents modes d'utilisation des terres vus comme étant mutuellement incompatibles, tels que ceux entre l'exploitation minière, les concessions forestières et les aires de conservation de la nature. Le second concerne

la mise en place de politiques sectorielles, ou des éléments de telles politiques qui, en l'absence d'une vision globale, entraînent des revendications sectorielles antagonistes sur le même espace. Plus particulièrement, l'agriculture, la gestion du domaine forestier et la stratégie REDD+ portent sur la planification. Les droits des communautés locales ne sont souvent pas bien intégrés dans ces deux processus.

Il reste à voir si l'aménagement du territoire répondra à toutes ces attentes. Il ne doit pas être considéré comme une panacée d'une administration foncière défailante. La planification ne serait pas capable d'établir rétroactivement un certain ordre, dont l'absence est souvent considérée comme un obstacle au développement. Pourtant, l'ordre spatial est rarement une condition préalable au développement, mais plutôt un résultat de celui-ci, et est exprimé parfois par la mise en place de clôtures une fois que le développement se manifeste. Un ensemble d'indications émergent, montrant que la réussite des investissements privés dans le secteur agricole et forestier sur le continent africain se traduit par la mise en place de systèmes d'exploitation qui visent une mosaïque d'utilisation des terres plutôt que sa séparation. Cette approche se manifeste, dans le secteur forestier par exemple, par une mosaïque composée de plantations forestières commerciales de différentes dimensions, de plantations communautaires et villageoises, d'initiatives de plantation au niveau du ménage, le tout intercalé avec des activités agricoles, tant commerciales que de subsistance. L'exclusivité du modèle de plantation en monoculture est ainsi questionnée dans la pratique².

En RD Congo, la planification reste plutôt un débat mené par des juristes comme un thème d'action. L'histoire congolaise de la planification est pauvre, tant en milieu urbain que rural. Rares sont les expériences

pratiques qui aboutissent à la mise en place d'un cadre opérationnel, à l'exception des celles promues dans le secteur de la conservation de la nature. Des méthodologies développées depuis quelques années sont encore à l'état embryonnaire, et sont assez théoriques en l'absence de cette expérience pratique. Il va falloir donc compléter ces expériences jusqu'à un certain niveau pour tirer profit des leçons apprises au niveau de la région, surtout celles qui ont montré leur faisabilité pratique.

Malgré le faible acquis à l'heure actuelle, les planifications sectorielles, surtout dans le secteur forestier, et les concepts de l'aménagement du territoire qui se développent autour d'autres processus tels que dans le secteur agricole et de la conservation de la nature donnent lieu à de grandes menaces pour les communautés forestières et rurales, pas seulement pour la sécurisation des droits de tenure sur les terres et ressources naturelles, mais encore plus pour la mise en application et le respect de ces droits.

2. Etat des lieux



2.1 LE CADRE JURIDIQUE

En l'absence de politique et de législation moderne, l'aménagement du territoire continue d'être régi par le Décret sur l'Urbanisme de 1957. Il est donc hérité d'une autre époque et est resté en vigueur en l'absence d'efforts supplémentaires du législateur. Ce texte est centré sur la création d'espaces et de services publics, d'infrastructures sociales et productives, de systèmes sanitaires et de zones récréatives, en somme des responsabilités propres à l'aménagement du territoire dans le strict sens du terme. Le texte répond aux exigences de la planification en zones urbaines/périurbaines, y compris les zones résidentielles en milieu rural, mais n'aborde pas convenablement les besoins de la planification en milieu rural congolais, c'est à dire la mise en place d'instruments qui prévoient une gestion de l'utilisation des terres rurales et des ressources naturelles.

Malgré son caractère colonial, le Décret continue d'inspirer des réformateurs actuels qui le considèrent comme un point de repère valable contemporain au niveau juridique. D'un côté, le texte présente des dispositions générales pour la participation du public à la planification et les voies d'appel, reflétant plutôt une approche inclusive. De l'autre côté, le Décret ne laisse pas de doute sur l'approche interventionniste qui était visée, notamment :

- La planification comme préalable à toute affectation des terres. La considération de cette approche dans le contexte contemporain résultera, sans aucun doute, en une possible mise à l'illégalité de toute allocation effectuée depuis 1957 dans une absence complète de planification. Plus grave encore pour le développement du pays, cette approche pourrait bloquer l'affectation des terres et des ressources naturelles pour des années, tant pour l'investissement de petites et moyennes entreprises que pour les opérateurs corporatifs des grands

- investissements et les communautés rurales ;
- Le droit de prescrire, par ordonnance des autorités centrales, des règles d'aménagement qui abrogent les résultats de tout exercice d'aménagement du territoire. Cela implique que les décisions des autorités à tous les niveaux, ainsi que les contributions de la société civile obtenues à partir de la participation et de la consultation, sont susceptibles d'être invalidées arbitrairement ;
- La possibilité que les résultats et les prescriptions de la planification apportent des restrictions à l'exercice du droit existant ne donnant lieu à aucune indemnité. La planification pourrait purger tout droit, tant statutaire que coutumier, arbitrairement sans procédure régulière.

Bref, le texte régissant l'aménagement du territoire dans le pays respire des principes d'une autre époque. Il n'est pas judicieux qu'un tel cadre réglementaire soit maintenu comme repère pour une réforme du secteur. Mpoyi (2013)³ décrit en détail plusieurs procédures, y compris celles relatives à la consultation, en soulignant principalement leur inadéquation par rapport au contexte socio-politique actuel, et leur caractère contraire aux principes modernes des meilleures pratiques, comme ceux inclus, par exemple, dans le cadre juridique des forêts.

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat, des Infrastructures, des Travaux Publics et de la Reconstruction (MAT) est l'institution habilitée pour la mise en œuvre du cadre juridique. L'Ordonnance 12/008 du 11 juin 2012 établit les attributions suivantes pour la planification :

- Élaboration des plans territoriaux et suivi de leur exécution ;
- Mise en œuvre des politiques et stratégies opérationnelles pour établir une meilleure distribution géo-spatiale des activités humaines ;
- Contrôle et suivi permanent de l'utilisation de

l'espace physique du pays ;

- Évaluation du potentiel des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables des sols et des sous-sols.

2.2 LES EXPÉRIENCES DE PLANIFICATION EN RD CONGO

Toute planification récente en milieu rural s'est déroulée dans le secteur forestier, et reflète une approche strictement sectorielle. L'Étude de Référence sur la Tenure (ERT) a identifié des interventions à trois différents niveaux.

Le Méso-zonage est inspiré par le projet régional CARPE et vise l'identification et, jusqu'à un certain niveau, la gestion de grandes zones de conservation de la nature (des paysages), dont 4 sont identifiés en RD Congo : (i) Maringa/Lopori-Wanga, (ii) MaikoTayna Kahuzi – Biega, (iii) Ituri-Epulu-Aru, et (iv) Salonga-Lukenie-Sankuru. L'approche utilise surtout la technologie (images satellitaires ; photo-interprétation, modélisation) comme base de prise de décisions. La présence de biodiversité détermine les résultats de la planification, avec des réserves humaines tolérées dans l'espace « vert vierge ». L'esprit de cette approche est que cette biodiversité doit être protégée contre les pratiques de destruction par l'homme.

Les inventaires de biodiversité et certaines études de taxonomie le remportent sur les analyses socio-économiques des populations locales, y compris celles des populations autochtones. La planification n'a pas pris en compte les droits existants que les populations ont établis historiquement sur les terres converties en aires de biodiversité, aussi bien que les possibles aspirations de ces populations pour améliorer leur vie sur ces mêmes terres. Par contre, l'emplacement des futures activités humaines est calculé au moyen de modèles mathématiques plutôt qu'à partir des consultations⁵. Dans ce cadre, la principale raison de ce manque de participation est attribuée aux populations elles-mêmes et à leur comportement social. Les planificateurs concluent que la plupart des personnes et organisations ne comprennent pas bien le sens de la véritable participation⁶.

Même si le méso-zonage a une importance assez limitée en ce qui concerne l'organisation effective de l'espace en RD Congo, elle transpire une méthodologie de travail qui a été adoptée pour le Macro-zonage. Ce dernier est

lui-même utilisé comme seul outil pour la planification du domaine forestier qui couvre jusqu'à 66% de la surface total du pays.

Le Macro-zonage est un outil développé par le Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme (MECNT) et ses partenaires avec comme objectif la planification du secteur forestier, mais en restant toujours focalisée sur la conservation. Référent opérationnel, plutôt que référent juridique, le Guide Opérationnelle sur les Normes de Macro-zonage Forestier⁷ (le Guide) présente des détails sur les objectifs du zonage forestier, les différentes étapes de l'exercice, y compris les prérequis pour la planification, les dispositions institutionnelles nécessaires pour sa mise en œuvre, les procédures d'analyse des données, les mécanismes de participation et de consultation des parties prenantes, et les responsabilités concernant la prise de décisions et l'approbation des plans. L'échelle de 1/200 000 a été choisie pour sa mise en œuvre, comme préconisé d'ailleurs par ses supporters comme la Banque Mondiale et le GIZ, et semble correspondre aux besoins d'une planification au niveau provincial plutôt que national.

Demeurant sectorielle, l'approche vise pourtant à planifier d'autres types d'utilisation des terres dans le domaine des forêts protégées, comme l'agriculture ou, sous un dénominateur assez abstrait, le développement rural. Le zonage ambitionne aussi d'identifier les terroirs des peuples autochtones. Étant donné que les terres « zonées » restent dans le domaine forestier sous le régime des forêts protégées, les résultats de la planification seront soumis à des restrictions sévères, tant au niveau de la sécurisation des droits qu'à leur mise en œuvre (voir 2.4.1).

Une analyse comparative des différentes versions du Guide (respectivement publié en 2010⁸ et en 2011) démontre clairement que le concept du macro-zonage en RD Congo s'éloigne de plus en plus de l'approche de la planification participative et de l'engagement des communautés, approche qui en effet était préconisée en 2010 dans la première mouture du Guide. Il reste à voir comment les expériences pilotes au niveau provincial, programmées depuis deux ans, mais pas encore réalisées, mettrons le Guide en pratique afin d'évaluer plus précisément la pratique du macro-zonage en RD Congo et son impact.

Le Micro-zonage est surtout mis en œuvre par les ONG, beaucoup moins que par les acteurs des institutions publiques. Il vise la gestion de la présence de communautés locales dans les forêts classées, les aires protégées et les concessions forestières, initiatives effectués à l'échelle de 1/50.000. La planification territoriale pour la gestion de l'aire protégée de la Réserve de Faune à Okapi (RFO) dans le paysage Ituri-Epulu-Aru, à l'Est du Congo illustre l'utilisation de cet outil⁹. D'autres acteurs comme le Réseau Ressources Naturelles (RRN) utilisent le micro-zonage pour identifier et documenter les droits coutumiers sur la terre et les ressources naturelles qui sont souvent mais pas exclusivement dans les concessions forestières déjà converties¹⁰. La pratique semble indiquer que dans ce dernier cas, la planification se limite à l'art de la cartographie participative, et concerne moins la facilitation d'établissement d'une vision stratégique de la communauté sur la gestion future de ses terres et ressources naturelles. Les expériences on fait l'objet de la production de plusieurs guides pratique produits par les Organisations Non Gouvernementales (ONG), mais aussi d'un projet Guide Opérationnel de Micro-zonage sous la tutelle du MECNT¹¹.

Le dénominateur de toutes ces activités est que le micro-zonage est surtout utilisé sur des terres déjà affectées à certains acteurs, comme le concessionnaire forestier et l'Institut Congolais de la Conservation de la Nature (ICCN). Dans ces cas, cette approche a davantage des objectifs de résolution des conflits qui trouvent leur origine dans l'ignorance de l'existence de droits coutumiers sur les terres affectées. Les résultats de ces exercices pourraient être sévèrement conditionnés par le caractère tardif du micro-zonage, ou, mieux, l'omission des droits existants dans le processus de la planification et de l'allocation des concessions et de création des aires protégées. Tout impact des résultats du micro-zonage sur les communautés locales est réactif. Dans certains cas, le titulaire du droit, comme le concessionnaire forestier, s'oppose à une intervention de micro-zonage, surtout quand celle-ci est menée par une ONG.

2.3 LES CARACTÉRISTIQUES ET PRATIQUES DES PROCESSUS DE PLANIFICATION

La section précédente a décrit, en résumant l'analyse du papier technique sur la planification, l'état des lieux des processus de planification à trois niveaux différents.

A l'heure actuelle, aussi bien le macro-zonage que le micro-zonage sont les approches les plus utilisées par les partenaires de planification. Une analyse plus approfondie a permis d'identifier un nombre de caractéristiques et pratiques résumées ci-dessous.

La planification en RD Congo reste sectorielle, et sans que les différents secteurs s'interrogent mutuellement sur les résultats de ces activités parallèles. L'exemple le plus clair est celui du chevauchement entre le potentiel forestier et celui du secteur agricole commercial. Le potentiel pour la foresterie est identifié comme le résultat de la planification forestière qui est surtout basée sur la présence de forêts et de la biodiversité. Le potentiel pour l'agriculture est identifié par la planification agricole à travers l'analyse technique « de l'aptitude des terres », comme définie et utilisée par la FAO¹². Les résultats de ces deux analyses parallèles se chevauchent ; c'est à dire le potentiel pour la foresterie est localisé sur les mêmes espaces que celui de l'agriculture commerciale de plusieurs cultures tropicales comme le palmier à huile, le café, le manioc, entre autres. En effet, près de 76 millions d'hectares des terres les plus arables se trouvent sous couverture de la forêt dense humide¹³. Le potentiel agricole pour le palmier à huile, culture par excellence pour le secteur commercial d'investissement à grande échelle, coïncide significativement avec une couverture forestière de plus de 80%¹⁴. C'est ainsi qu'en l'absence d'une négociation intersectorielle, ici parmi la foresterie, la conservation et l'agriculture, cette approche ne se prête pas à réaliser une vision globale du développement économique rural du pays, dans ce cas précis pour la forêt dense humide.

En tant qu'outil de planification à petite échelle, le macro-zonage se réalise dans une absence quasi absolue d'informations sur les droits fonciers existants, tant coutumiers que prescrits. Cette situation pose un défi énorme pour une société où ces droits, surtout de caractère coutumier, sont reconnus mais pas documentés. L'Etat reconnaît ce problème dans le Guide du Macro-zonage où il est indiqué que : « *même dans la plupart des cas, l'information détaillée n'est pas disponible, il faut garder à l'esprit que tout plan peut être révisé à la lumière des progrès accomplis dans la collecte de nouvelles données. Il est donc important de ne pas retarder le zonage uniquement à cause d'une manque actuel d'informations* ».



Photo par : DRC by Hugo Metz, If Not Us Then Who

Cette approche ouvre la voie à une planification sur une « plateforme vierge, sans droits ». Il en résultera qu'une telle planification va créer des conflits et une incertitude plutôt que de les résoudre. Il est ainsi douteux que la planification puisse être considérée comme outil de résolution de conflit, une des raisons qui fondent sa renaissance.

Des approches techniques prévalent, tant pour le macro- que le micro- zonage. Les processus mêmes de planification ne sont pas réellement considérés comme des outils de facilitation du dialogue entre des parties avec des opinions divergentes sur l'utilisation des terres et ressources naturelles. Ils ne sont encore moins pas considérés comme une plateforme de négociation, ni comme instrument de renforcement des capacités dans un contexte de développement rural et de mise en place d'investissement qui pourrait générer des synergies plutôt que de créer des disputes et résulter dans un modèle dualiste : les populations rurales et le secteur

privé. Dans le contexte du micro-zonage, par exemple, l'art de la cartographie participative pourrait s'étendre à la création d'une capacité locale d'engagement avec les investissements.

La capacité institutionnelle congolaise de planification reste faible. Les expérimentations à chaque échelle comptent sur un appui considérable de l'extérieur, souvent sous forme de groupes d'intérêts spécifiques, sans que cet appui nécessairement vise la création d'une capacité nationale d'appui au développement comme une priorité. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat, des Travaux Publics et de la Reconstruction (MAT) ne fonctionne que sur la base de demandes pour la planification des infrastructures et villes, avec un laboratoire de l'aménagement peu opérationnel. Même si certaines ONG nationales se profilent comme leaders régionaux en cartographie participative, leur succès en gestion locale de la terre et des ressources naturelles est moins connu.

Les banques de données qui doivent informer et alimenter les processus de planification, s'il en existe, sont très pauvres. Il y a un manque de capacités de conversion de l'information en outils d'appui à la prise de décisions. A l'échelle de macro zonage de 1/200.000, par exemple, la somme des informations disponibles est très limitée. Une carte des sols à l'échelle de 1/5.000.000 ou ses dérivées plus pratiques sous format de cartes d'aptitude des terres ne suffira pas pour ce type d'analyse¹⁵.

L'ERT ne laisse pas de doute sur des possibles ambiguïtés et manque de clarté sur un certain nombre de questions telles que :

- La valeur réglementaire des plans à différents échelles laisse des doutes. Même si le guide du macro-zonage indique que son caractère est informatif, la publication des plans attache un statut juridique à ses résultats. Il reste à savoir si ces résultats de la planification se réfèrent à : (i) l'affectation effective de droits ; (ii) la répartition sectorielle de l'espace entre les différents ministères ; (iii) l'indication des vocations potentielles ou préférées de l'espace négociées ; ou (iv) à d'autres objectifs.
- Au cas où certains acteurs considèrent (i) le zonage (ou la planification), (ii) l'affectation des terres et (iii) le contrôle de la mise en œuvre des affectations comme un seul processus, il en reste à clarifier si l'allocation se fait à partir des lois sectorielles ou pas. Il est aussi important de préciser que la consultation auprès des communautés locales, telle qu'elle est inscrite dans le processus de planification, ne pourrait pas faire abstraction d'une deuxième consultation, nécessaire pour l'affectation effective des droits, et cette fois ci inscrite dans les législations sectorielles comme le code foncier.
- Parallèles au Code de l'Urbanisme de 1957, les lignes directrices du guide de macro-zonage et un nombre de codes sectorielles établissent un solide paquet d'outils pour la possible participation des détenteurs de droits coutumiers, de la société civile et les autorités locales. Il reste à en savoir plus sur les modalités pratiques pour réaliser cet arsenal de consultations.
- La séquence de la planification à différentes échelles reste une source d'animosité entre, d'un côté, les acteurs du secteur public et leurs supporters, et de l'autre les ONG de promotion des droits des

communautés. Le guide du macro-zonage se prononce comme conciliateur en déclarant que « le zonage forestier en RD Congo doit faire l'objet d'un processus en deux étapes, pas nécessairement séquentielles mais complémentaires : le macro- et le micro-zonage forestier », mais n'offre guère une proposition pour rendre opérationnel ce caractère complémentaire. La proposition d'un consortium de ONG semble mieux concilier les deux zonages mais, comme les interventions restent séquentielles et non plus stratégiques, elle ne résulte pas non plus en approche « faisable » à grande échelle.

- Des réflexions récentes semblent proposer une autre stratégie séquentielle de planification qui, cette fois-ci, expose la RD Congo à une répartition sectorielle de l'espace, et à un développement qui parte des synergies entre les secteurs et par conséquent d'un modèle mosaïque du développement. Elle vise un découpage du territoire national à partir du macro-zonage. Ensuite chaque zone sectorielle sera attribuée aux différents ministères chargés de développer les potentiels identifiés dans leurs juridictions, à partir d'une planification sectorielle.

Il est évident que le macro-zonage et le micro-zonage sont deux types de planification différents, chacun avec ses propres objectifs, ses acteurs, ses idéologies et méthodes. Pourtant, il existe des possibilités pour que ces deux formes de planification se renforcent et créent des synergies plutôt que des divisions. L'ERT fait le constat et évalue les processus, tandis que les sections ci-dessus tentent d'identifier des actions spécifiques qui méritent d'être considérées pendant les réformes envisagées par le Gouvernement de la RD Congo.

2.4 OUTILS DE PLANIFICATION ET LEUR IMPACT SUR LES DROITS DE TENURE DES COMMUNAUTÉS

Le document sur la planification de l'ERT aborde un nombre d'outils, d'une manière non exhaustive, qui appuient la planification, mais qui, en même temps, pourraient avoir un impact négatif sur les droits des communautés, au cas où ils ne sont pas traités avec attention.

2.4.1 LA CLASSIFICATION ET SON UTILISATION DANS LE ZONAGE

Dans son format simplifié, le principe du zonage consiste à identifier des attributs qui ont la même valeur, c'est à dire classer les « choses », et cartographier ces classes dans l'espace, le zonage. Les classes sont alors utilisées pour définir des prescriptions ou restrictions de l'utilisation des terres et des ressources naturelles et/ ou des droits qui déterminent cette utilisation. Il existe quelques systèmes de classification en RD Congo qui résultent en des restrictions assez sévères pour les droits de tenure des communautés, tant dans le secteur agricole que forestier.

Les Principes Fondamentaux Relatifs à l'Agriculture (ici nommés le Code Agricole) classifie l'exploitation agricole comme étant : (i) familiale, (ii) de type familial ou (iii) industriel. L'exploitation familiale se distingue des autres types par l'utilisation exclusive de la main d'œuvre familiale, une classification difficile à réaliser dans la pratique. Un arrêté du Gouverneur de province déterminera la superficie maximale de la concession d'exploitation familiale ou de type familial en tenant compte des particularités de la province. Dans des versions du projet de loi, ces surfaces maximales étaient de 1,5 et 3 hectares respectivement. Ces provisions limitent ainsi, sévèrement, les terres agricoles qui pourraient être détenues par la majorité des exploitants. En plus, l'exercice des droits coutumiers qui correspondent avec ces exploitations ne font pas l'objet d'un certificat d'enregistrement, c'est à dire elles ne peuvent pas être sécurisées.

L'impact de la classification sur les droits des communautés est plus aiguë dans le secteur forestier. En effet, la classification de la forêt comme domaine forestier s'étendant sur un tiers de la surface totale du pays, résulte en des restrictions sévères. L'individu vivant dans le domaine forestier en RD Congo est soumis à un ensemble de prescriptions, tant de tenure que d'utilisation, beaucoup plus restrictif que celui de la savane. L'absence de clarté dans la définition du domaine forestier et sa délimitation spatiale augmente l'incertitude des communautés quant à leurs droits et obligations. Il est clair qu'en forêts classées, considérées souvent comme constituant le domaine des aires protégées, de telles restrictions sont justifiables.

Il est à noter que les domaines de chasse, classifiés en RD Congo comme catégorie VI dans la classification de l'Union Internationale de la Conservation de la Nature (UICN), représente 38% de ces forêts¹⁶. Cette même classification les rend éligibles au « développement durable sur la base d'un large éventail d'activités socio-économiques, notamment l'utilisation durable des ressources naturelles dans le respect des modes de vie des personnes dépendantes de ces ressources ». Pourtant cette flexibilité n'est pas saisie dans l'Article 39 du Code Forestier. Un bon nombre des domaines de chasse, surtout en forêt Miombo et en savane, montrent une empreinte humaine importante, avec une occupation significative des populations riveraines, ce qui se traduit d'ailleurs par une fréquence et une couverture importantes de détection des feux de brousse.

Un plus grand défi se pose quand même en forêts protégées, une classe résiduelle du domaine forestier qui est mal définie. Le macro-zonage forestier, tel que conçu dans le Guide, affirme que ces forêts soient développées comme zone de « développement rural » pour les populations qui les occupent. Il résulte d'une combinaison d'articles du Code Forestier (Art. 42, 53 et 54) que l'utilisation inconditionnelle pour des activités agricoles sur presque 50% du territoire nationale est pourtant restreint à deux hectares par famille. Il reste à savoir si ces parcelles agricoles peuvent être sécurisées à partir du Code Foncier. Au-delà, la mise en valeur agricole des terres par les ménages est sujette à une autorisation de défrichement par le gouverneur provincial, et à une évaluation de l'impact environnemental. Un fil rouge se manifeste ici, celui de l'impossibilité des mesures pour contrôler les activités outre que forestières des communautés qui occupent le domaine forestier.

2.4.2 UTILISATION DES IDÉES REÇUES

En l'absence d'informations fiables pour la planification, surtout en ce qui concerne l'activité humaine et son interaction avec l'environnement, il semble que les décideurs politiques font recours à des idées reçues, c'est-à-dire ils se campent à un corps d'idées et d'explications généralement admises comme vraies par le public ou les experts d'un domaine précis. Ces idées et explications, bien que largement répandues, ne reposent souvent sur aucune base logique et ne se vérifient pas dans la pratique.

Une telle idée reçue concerne l'utilisation d'une « agriculture itinérante sur brûlis » par les communautés forestières. L'idée reçue est que ce type d'agriculture, qui est une combinaison de deux formes d'agriculture qui ne sont pas nécessairement pratiqués ensemble (l'agriculture itinérante et l'agriculture sur brûlis), a un effet destructif et irréversible sur la forêt. La présence des feux de brousse en RD Congo semble pourtant se manifester surtout en savanes et en mosaïque forêt-savane, et pas aussi souvent en forêt dense comme, par exemple, au Gabon. Le constat de l'ERT ne laisse pas conclure avec un certain degré de confiance que ces pratiques :(i) se manifestent à une échelle extensive comme parfois suggéré par certains acteurs ; et (ii) que leur impact est d'une dimension telle qu'il faut prendre des décisions politiques en l'absence de recherche approfondie qui soutient ou pas la thèse et son possible impact.

Pourtant, l'idée reçue de l'impact de l'agriculture itinérante sur brûlis a mené les planificateurs, inspirés par la stratégie du REDD+, à deux directions de politique qui pourraient avoir des conséquences sur les communautés tant forestières que celles de savane. La première concerne la sédentarisation de l'agriculture itinérante qui, en l'absence d'alternatives accessibles, semble difficile. Il reste à savoir jusqu'à quel point ce type d'agriculture est utilisé comme outil de sécurisation foncière. Le principe du « premier défrichement », résultant en droit d'occupation, voire en droit de propriété, est souvent utilisé comme outil de sécurisation foncière en l'absence d'autres mécanismes accessibles aux populations.

De même, il est nécessaire de mieux comprendre l'impact d'une agriculture sédentarisée sur la sécurisation foncière et la conservation de la nature. Tant que la sécurisation foncière est conditionnée à l'obligation d'une utilisation intensive et permanente, comme prescrit dans le Code Foncier, la déforestation continuera. Une deuxième réalité reçue touche au glissement vers la savane des activités agricoles des populations forestières. De tels mouvements migratoires provoqués par ce déplacement causent toujours des problèmes d'accès à la terre et de sécurisation de la tenure pour les hôtes, voir les populations de la savane, aussi bien que pour les nouveaux venus.

Un deuxième exemple concerne le secteur agro-industriel. Une stratégie proposée pour répondre aux besoins d'accès à la terre dans le secteur agricole-industriel est d'orienter les investisseurs vers les anciennes concessions. Il apparaît que ces demandes concernent des vastes superficies, des dizaines jusqu'à des centaines de milliers d'hectares, même si ces chiffres sont plutôt spéculatifs. Des inventaires de concessions documentées dans l'ERT, tant pour le Nord Kivu que pour la province de l'Equateur montrent que la « banque foncière » des concessions existantes est limitée en surface totale (63.000 hectares pour le Nord Kivu)¹⁷ et en surface moyenne par unité de concession (100-120 hectares pour Nord Kivu, avec des exceptions de très grandes concessions de 3.000 hectares). La réalité des concessions agricoles existantes, souvent datant de la période coloniale, est que chacune d'elles présente un conflit existant ou potentiel, ce dont témoigne le travail de ONU-Habitat dans les Kivus et en province Orientale¹⁸. Une partie significative est occupée par les populations riveraines, et une planification de leur avenir sans la reconnaissance de leurs droits, mêmes s'ils ne sont pas en accord avec la loi, mettra en péril une cohabitation déjà très fragile avec les prétendus concessionnaires.

Un troisième exemple concerne l'usage pas toujours nuancé de l'information disponible sur les différentes licences dans le secteur minier. Certaines ONG utilisent des données non désagrégées par catégorie (ex : surtout des licences d'exploration et d'exploitation), pour démontrer le caractère envahissant et anarchique du secteur minier en relation avec d'autres droits d'utilisation octroyés par l'Etat, comme les concessions forestières et surtout les aires protégées. Elles en sortent un plaidoyer basé sur l'incompatibilité mutuelle de ces utilisations et leurs chevauchements, ce qui par conséquent reflète une situation de conflit. Considérant que le taux de conversion des licences d'exploration (licences de recherche) en licences d'exploitation est de 12%, il en ressort que la situation actuelle des chevauchements effectives avec un effet conflictuel sur le terrain se retrouve probablement comme étant exagérée. Il est à noter aussi que les données actualisées, rendues publiques par l'autorité minière à partir du Flexicadastre¹⁹, montrent quand même qu'une partie des



La route qui mène à la communauté Tchiefu, province de Kasai, en RDC. Photo par DGPA

chevauchements rapportée par l'Atlas interactive publié par l'institution World Resources Institute (WRI)²⁰ n'est plus présente.

S'agit-il ici d'un nettoyage des chevauchements sur papier seulement, ou d'une véritable action du ministère pour résoudre ces problèmes sur le terrain ? Il est évident que ce progrès de nettoyage de possibles conflits doit être vérifié par des audits sur le terrain. Il faut quand même noter que le nombre total de licences a diminué de manière drastique entre début 2011 et fin 2012, de respectivement 7732 jusqu'à 3057²¹.

3. Questions politico-juridiques à aborder

•••

L'ERT a identifié six chantiers prioritaires qui permettraient de mieux explorer les potentialités de la planification afin de la convertir en boîte d'outils pour mettre en avant les lignes directrices d'une politique forestière au-delà d'une approche sectorielle technique.

3.1 ELABORATION D'UN CADRE POLITIQUE/JURIDIQUE

Premièrement, il est urgent de substituer le texte colonial du Décret de l'Urbanisme par une politique et ensuite par un Code qui place l'aménagement du territoire dans un contexte contemporain – **la politique et le code de l'aménagement du territoire**. De tels textes définissent les éléments suivants :

- Les divers niveaux de planification (national ; provincial, local) ;
- Les divers environnements de planification et leurs objectifs ; urbain et rural ;
- Les instruments de planification ;
- Les outils d'appui à la planification ;
- Les responsabilités institutionnelles ;
- Les droits, obligations et garanties pour la société civile (droit à l'information, à la participation et à la consultation) ;
- Les outils de suivi, d'évaluation et d'audit.

Il reste à noter que ce cadre politico-juridique sera conçu à l'intention aussi bien du milieu rural que du milieu urbain.

Deuxièmement, les outils de l'aménagement doivent permettre que les acteurs (gouvernements, société civile, secteur privé et communautés) développent une vision d'ensemble pour l'utilisation des terres dans l'avenir – une politique d'utilisation des terres et des ressources naturelles. Cette politique doit être nationale et surtout intersectorielle, et doit être le résultat d'une négociation. Elle doit également porter sur l'utilisation de la terre et des ressources naturelles dans un contexte

de développement rural, ayant comme principe de base l'exploration de synergies entre les différents secteurs (forêts, agriculture), et sous-secteurs (agriculture de subsistance et commerciale) ; elle devra promouvoir un modèle mosaïque plutôt qu'une séparation sectorielle. Sa mise en œuvre devra aboutir à des plans d'aménagement, plutôt au niveau de chaque province qu'au niveau nationale. Cette approche est appuyée par le processus de la décentralisation, comme élaboré dans la note intitulée « Décentralisation, régimes de tenure et droits communautaires en RD Congo » préparée pour la TBS.

Troisièmement, il sera nécessaire de créer **une capacité institutionnelle au niveau des communautés locales** pour faciliter leur engagement dans la planification, surtout dans sa mise en œuvre, en créant des bénéfices directs. Deux outils semblent être nécessaires : (i) la personnalité juridique attribuée à la communauté ; et (ii) la sécurisation des droits coutumiers, collectifs en premier lieu mais avec des options de répondre aux demandes familiales et individuelles. La mise en place d'une telle capacité institutionnelle nécessitera deux interventions juridiques. La première concerne un texte qui permet, sans trop de complexités, qu'une communauté puisse obtenir la personnalité juridique. Le législateur n'a pas retenu un tel outil juridique dans le présent décret sur les Concessions Forestières des Communautés Locales, même si le projet loi le proposait. La deuxième concerne l'Ordonnance référée dans l'article 389 du Code Foncier de 1973 qui est prévue depuis plus de 40 ans.

3.2 CLARIFICATION ET UTILISATION DE MÉTHODES DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE À DIVERS NIVEAUX

L'ERT a identifié des actions de planification nécessaires à des différents niveaux.

- **La planification au niveau de la communauté comme outil de renforcement des capacités locales** pour une meilleure gestion des terres et des ressources naturelles, dans l'optique de créer des bénéfices directs. La mise en œuvre des politiques nationales doit tenir compte des ambitions et opportunités créées et disponibles à ce niveau, qui se traduisent en vision communautaire de la gestion des terres. Tandis que la personnalité juridique et la sécurisation des terres communautaires établissent un environnement favorable, le plan d'aménagement communautaire est l'outil qui établit cette vision pour s'engager dans l'agenda de développement. Ce dernier pourrait bien se référer à l'identification de besoins pour que la communauté puisse améliorer sa gestion, mais aussi à l'exploration d'opportunités d'investissement extérieur sur les terres communautaires. **Le plan d'aménagement communautaire** pourrait par exemple identifier de terres susceptibles d'être affectées par les communautés elles-mêmes aux opérateurs d'investissement, comme les concessions et plus récemment les parcs agro-industriels. La mise en œuvre de telles opportunités prendra le format d'un contrat.
- **La planification au niveau du secteur/chefferie comme cadre territorial pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation.** L'ERT établit le secteur/chefferie comme le « *gouvernement local idéal en milieu rural* » où des « *pouvoirs et responsabilités sont transférés par les lois organiques sur la territorialité et les lois sectorielles (code foncier, code forestier, code agricole)*²² ». Les secteurs et les chefferies, comme une sorte de pendant du secteur, sont le trait d'union idéal entre la décentralisation et la mise en œuvre au niveau local des réformes de tenure et de planification du développement local. **Un plan de développement du secteur/chefferie** incorpore les visions communautaires au fur et à mesure que celles-ci se développent, et les orientations et directives qui trouvent leur origine en amont, c'est à dire dans la planification provinciale. La planification de l'utilisation des terres et des ressources naturelles donne un caractère territorial à ces plans de développement, axé sur ces mêmes ressources. Comme le Secteur et la Chefferie sont gouvernés par des élus au suffrage universel, il doivent assurer une certaine responsabilité au niveau local en ce qui concerne la planification et sa mise en œuvre²³.
- **La planification au niveau de la province pour transformer une vision nationale** d'utilisation de terres et ressources naturelles plutôt indicative **dans un contexte provincial spécifique et pratique.** La province, comme entité administrative décentralisée avec personnalité juridique, est dotée d'une capacité de pro-action suffisante pour réaliser **un plan d'aménagement provincial**, tel qu'anticipé dans le macro-zonage, mais quand même sur des bases et principes élaborés par l'ERT.
- **La planification au niveau national** se limitera surtout au développement d'**une politique nationale d'utilisation des terres**, et éventuellement d'un **plan national d'aménagement** du territoire. Il reste à savoir si un tel plan pourrait être réalisé dans des délais raisonnables, compte tenu des difficultés énumérées dans l'étude. N'est-il pas plus opportun et stratégique de traduire une politique nationale d'utilisation des terres directement au niveau de la province, et ainsi appuyer le processus de décentralisation comme indiqué dans la note de synthèse sur ce thème ?

3.3 COMPILATION ET GÉNÉRATION DE L'INFORMATION POUR LA PLANIFICATION

L'ERT est claire sur les possibles conséquences de la planification et sa mise en œuvre en l'absence de l'information nécessaire. Cette référence concerne surtout l'information qui supporte la prise de décisions dans un cadre d'inclusivité et de respect pour les droits existants, tellement bien exprimé dans la Constitution. Il est absolument nécessaire d'introduire systématiquement les informations relatives aux droits fonciers dans la planification, surtout celles qui se réfèrent aux droits coutumiers non documentés. L'ERT propose un certain nombre d'options, ou plutôt une combinaison de ces options, pour relever ce défi dans les exercices de planification.

La cartographie progressive et stratégique des droits fonciers communautaires. Cette option mérite une approche stratégique, n'étant pas possible que la cartographie soit réalisée simultanément et préalable sur tout le territoire national. Des actions prioritaires pourraient être menées dans les zones sensibles,

menacées ou de hautes potentialités. Cette approche comprend les mesures suivantes :

- Utilisation de macro-zonage/planifications provinciales pour identifier les zones prioritaires ;
- Ciblage de la planification territoriale communautaire sur ces zones, y compris la délimitation des terres communautaires ;
- Compilation des informations sur la cartographie des droits fonciers communautaires menée par les diverses ONG et institutions, et leurs enregistrement dans une base de données. Le RRN, avec l'appui de la RF-UK, a déjà lancé une initiative de ce type sur laquelle il est possible de s'appuyer.
- Intégration de la cartographie des droits fonciers communautaires obligatoire dans les différents processus de consultation préalable à l'octroi de concessions forestières, agricoles et minières, ainsi que pour l'extension du réseau d'aires protégées. On pourrait éventuellement considérer une surface minimum de demande de concession pour activer ce mécanisme. Les outils qui permettent d'adopter cette stratégie sont, par exemple, l'enquête des vacances des terres et l'étude de l'impact social et environnemental.

Cartographie de l'utilisation actuelle de la terre et de l'occupation humaine de l'espace. La projection de l'utilisation des terres pourrait être considérée comme proxy d'une possible extension des droits fonciers coutumiers, bien que cette approche présente des limitations et surtout des risques. L'occupation des terres est conjoncturelle, alors que les droits collectifs sur les terres vont au-delà des modèles d'occupation très visibles comme l'agriculture permanente. En effet, certaines utilisations ne sont pas très visibles, surtout quand la photo-interprétation est utilisée pour sa cartographie. Sous les systèmes de production des populations rurales et forestières, les droits s'étendent souvent sur un espace plus large que laissent indiquer les modèles de l'utilisation. De plus, cette approche ne reflète pas les modes d'utilisation et d'occupation des terres et des ressources naturelles des populations autochtones. Les populations autochtones s'appuient sur des types d'utilisation des terres et des ressources naturelles très extensives, peu visibles de distance et assez mobile dans l'espace. Une image du moment et conjoncturelle de ces modes de vie ne reflète pas les possibles droits que ces populations ont établi à partir de l'occupation

et l'utilisation des espaces. Parmi toutes les limitations, la contrainte principale est l'absence d'informations actualisées sur l'utilisation des terres. L'ERT a conclu que la cartographie en RD Congo saisit la couverture végétale des terres plutôt que son utilisation actuelle. Si la cartographie indique la présence de différentes formes de végétation, l'utilisation des terres se réfère aux activités humaines sur ces formes de végétation, et sur les terres sur lesquelles elles sont érigées. La production de telles cartes d'occupation est inexistante.

L'occupation humaine de l'espace peut fournir une autre approximation de l'existence de droits coutumiers, bien que les mêmes contraintes et risques se posent. En attendant des efforts réels à plus long terme, comme la cartographie systématique de l'occupation des terres proposée dans la stratégie REDD+, l'ERT suggère quelques outils pour réduire temporairement les lacunes et faire avancer les processus de planification en gérant ses risques : l'utilisation des données les plus récentes du recensement électoral ; l'utilisation des données des centres de santé ; l'inclusion systématique des données relatives à l'occupation des terres et l'occupation de l'espace dans les études d'impact environnemental et social et dans les études de faisabilité et de pré-faisabilité des grands investissements, entre autres.

Il est à noter que l'absence de données quantitatives sur l'utilisation et l'occupation de l'espace pourrait être traitée d'une certaine manière dans un nouveau recensement démographique tel que prévu dans le programme de l'actuel gouvernement pour l'année 2016.

3.4 CRÉATION D'UNE CAPACITÉ INSTITUTIONNELLE DE PLANIFICATION

A l'heure actuelle, le MAT n'a ni la capacité, ni les outils pour entamer l'évaluation des potentialités des sols, pourtant une responsabilité qui lui est attribuée par l'Ordonnance 12/008. La mise en place d'un système d'évaluation des aptitudes des terres, tel que développé et utilisé par la FAO dans le monde entier, reste un grand défi. De même, il y a l'absence des données nécessaires pour l'utilisation du système d'évaluation des terres, comme l'information sur les sols et les attributs climatiques à une échelle appropriée (proposée comme 1/200.000 pour le zonage national/provincial).

Il est nécessaire de traiter la fragmentation sectorielle de l'information et le faible niveau de transparence et d'accessibilité de ces données par le public. La législation en RD Congo ne prévoit pas un cadastre unique intersectoriel. Cette absence n'empêche pas de considérer des mécanismes et protocoles de partage d'informations entre les différents ministères afin de constituer un outil informatif conjoint sur les affectations des terres et de rendre publique cette information à partir de plateformes existants comme le EITI ou un Flexicadastre transféré en outil intersectoriel. Les efforts de collecte et de partage de données sont suivis d'une inspection sur le terrain de certains attributs, comme l'état des lieux des concessions octroyées. Un effort concerté remplacera les initiatives arbitraires qui s'initient un peu partout dans le pays, comme les audits des concessions agricoles, souvent avec des objectifs peu clairs.

Il sera nécessaire de transformer le Comité National de Pilotage du Zonage Forestier qui vise la coordination du zonage au niveau du secteur forestier en une vraie institution multisectorielle. Il est douteux que cette transformation puisse se réaliser sous la tutelle du MECNT (et sa Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers – la DIAF). Une approche intersectorielle qui nécessite la légitimité des différents secteurs concernés se traduit probablement par un outil institutionnel auprès de la Primature.

3.5 RECONSIDÉRATION DES QUESTIONS DE CLASSIFICATION ET DE ZONAGE

Un certain nombre de questions de classification et de zonage ayant une incidence excessive sur les droits des communautés et des leurs membres, comme indiqué ci-dessus, méritent une attention particulière. Il s'agit plus spécifiquement de possibles interventions juridiques comme :

3.5.1 LE CODE AGRICOLE

- Amendement des restrictions en termes de surface maximale pour les exploitations familiales (Art. 15) ;
- Amendement des restrictions pesant sur l'enregistrement des terres coutumières (Art. 19).

3.5.2 LE CODE FORESTIER

- Amendement des articles trop restrictifs des droits des communautés dans les forêts protégées (articles 42, 53, 54) ;

- Amendement de l'Article 39 pour y inclure les droits fonciers et les droits d'usage des communautés locales dans les forêts classées sur la base des critères établis par l'UICN ;
- Définition des droits des communautés locales dans les concessions forestières par voie législative, et non par des voies réglementaires secondaires, comme le Cahier des charges.

Il reste important de clarifier certaines provisions réglementaires, voire des textes juridiques existants ou projets de loi, aussi bien que certains aspects de l'application des lois dans des juridictions sectorielles (agriculture, forêts) et spatiales (domaine forestier, domaine des forêts protégées, le domaine des aires protégées).

Les possibles clarifications se réfèrent, entre autres, à :

- La planification territoriale comme condition juridique préalable à l'affectation des terres ;
- La nature de l'affectation même ;
- L'utilisation respective des codes forestier, foncier et agricole dans les forêts protégées ;
- La définition et la délimitation spatiale du domaine forestier et de ses différentes sous-classes, notamment le domaine forestier protégé ;
- La clarification des Articles 23, 84 et 44 du Code Forestier qui contredisent l'existence possible de droits au sein des concessions forestières après un processus de consultation locale (enquête publique), ainsi que le paiement d'indemnités en application de l'art. 88 ;
- La définition et la clarification du domaine des aires protégées ;
- La clarification de la différence entre le domaine des aires protégées et les forêts classées, qui a des implications sérieuses sur l'extension future du domaine jusqu'à 17% de la surface totale du pays.

D'autres défis concernent surtout la situation des aires protégées et leur extension d'une actuelle estimation de 11% jusqu'à 15% (projet loi sur la Conservation de la Nature) voire 17% (accord Nagoya, 2010). Une évaluation et une possible désaffectation des aires protégées en RD Congo sont nécessaires pour celles qui créent de sévères restrictions des droits communautaires et une grande insécurité des moyens de subsistance et de la tenure



Une vue de la forêt de Mambassa, province d'Ituri, RDC. Photo par DGPA

pour un nombre significatif de communautés, tant dans les forêts que dans les savanes. D'une manière simplifiée, le gouvernement pourrait harmoniser les droits de populations riveraines comme inscrit dans le Code Forestier avec ceux des classes UICN correspondantes.

Une possible révision des dimensions et/ou désaffectation de certaines aires protégées, surtout les domaines de chasse à empreinte humaine significative, semble se justifier à partir d'un ensemble de critères objectifs et intersectoriels concertés. Il est évident que ces modifications créeront des défis additionnels pour répondre aux engagements existants nationaux et internationaux en matière de conservation.

3.6 RECHERCHE ET ANALYSE DES IDÉES REÇUES

L'ERT a fait l'état des lieux sur un nombre de thématiques à partir de la recherche au niveau des provinces et la recherche appliquée d'experts. La conclusion générale est que la recherche doit être approfondie sur chaque thème, y compris la planification de l'utilisation des terres et des ressources naturelles. L'étude a identifié un grand nombre de thèmes de suivi, évaluation et recherche, documenté ci-dessus. Un des principaux objectifs de la

recherche est de remplacer progressivement les idées reçues par des données issues des recherches et des vérifications sur le terrain. Les positions sur certaines questions et concepts sont parfois radicalisées sous la pression de certains groupes sectoriels. Le désaccord idéologique n'est pas une base appropriée pour le développement de politiques et de programmes.

Il est ainsi nécessaire de mieux comprendre les stratégies des systèmes socio-économiques des populations forestières fondées sur l'agriculture itinérante sur brûlis, ses relations avec la dégradation des forêts et son impact sur la sécurité de la tenure. Cette analyse se fait en deux directions. Elle aborde d'abord l'impact des systèmes de production sur la tenure, ou l'utilisation de certains systèmes comme outil indigène de sécurisation foncière, et elle analyse les possibles effets de certaines formes de sécurisation foncière, tant formelle qu'informelle sur ces mêmes systèmes. Comme dans la plupart des pays africains, une telle recherche fondamentale se présente comme un préalable à la réforme foncière. Il est nécessaire de mieux comprendre l'occupation spatiale des communautés rurales, l'ensemble de droits coutumiers dans les territoires communautaires et les implications pour la sécurisation de ces terres.



Notes de Fin

¹ Définition adaptée de FAO and UNEP, 1999; "The Future of Our Land: Facing The Challenge", Rome.

² Le Mozambique est un exemple où les grands investissements dans le secteur de la plantation forestière sont en train d'évoluer de modèle de la plantation très extensive (des blocs de plusieurs dizaines de milliers d'hectares) vers une mosaïque de plantations de grande, moyenne et petite taille.

³ Augustin Mpoyi, 2013; "Possibilités, défis et menaces émergentes pour les droits locaux". Ce rapport thématique fait partie de l'ERT et donne une vision d'ensemble des processus de participation et de consultation dans le cadre de la planification et de l'octroi de droits d'utilisation des terres (concessions forestières et agricoles).

⁴ IUCN, 2010; "Landscape-Scale Conservation in the Congo Basin: Lessons learned from the Central African Regional Program for the Environment (CARPE)". Edited by David Yanggen, Kenneth Angu and Nicodème Tchamou. Cette publication comprend plusieurs exemples qui décrivent la méthodologie utilisée pour le méso-zonage.

⁵ Marxan est l'un de ces modèles, utilisé dans le programme CARPE pour identifier les zones les plus adaptées à l'expansion humaine future, en tenant compte des besoins présents en activités agricoles et de subsistance. Il est intéressant de noter que Marxan a été développé en tant qu'outil informatique pour appuyer la désignation systématique de réserves dans le cadre de la planification conservatrice, et a été initialement utilisé pour créer le réseaux de réserves marines de la Grande barrière de corail, dans le Queensland, en Australie, au début des années 2000 ; voir Ardron J., Possingham H. et Klein C. , 2010; « Marxan Good Practices Handbook Version 2 ».

⁶ J. Dupain, A. Degrande, P. De Marcken, J. Elliot et J. Nackoney, 2010 ; « Leçons apprises du Paysage de Maringa/Lopori-Wamba » ; dans UICN. 2010. Conservation à l'échelle du Paysage dans le Bassin du Congo : Leçons tirées du Programme régional pour l'environnement en Afrique centrale (CARPE). Édité par David Yanggen, Kenneth Angu et Nicodème Tchamou.

⁷ DIAF/MECNT, 2011 ; « Guide Opérationnel : Normes de Macro Zonage Forestier de la République Démocratique du Congo ».

⁸ DIAF/MECNT, 2010 ; « Guide Opérationnel : Normes de Zonage Forestier ».

⁹ E. Brown, 2010; "Okapi Faunal Reserve, Ituri-Epulu-Aru landscape, Democratic Republic of Congo"; in IUCN 2010. Landscape-Scale Conservation in the Congo Basin: Lessons learned from the Central African Regional Program for the Environment (CARPE). Edited by David Yanggen, Kenneth Angu and Nicodème Tchamou

¹⁰ Voir par exemple Forest Monitor, 2010 ; Guide pratique de la cartographie participative pour le processus d'attribution des forêts des communautés locales

¹¹ MECNT, 2013 ; « Guide Opérationnel du micro-zonage forestier ; Draft Zero »

¹² FAO, 1976; "A Framework for Land Evaluation". FAO Soils Bulletin 52, FAO, Rome, 79p.

¹³ K. Deininger et D. Byerlee, 2011; « Rising global interest in farmland ». Ce rapport repose sur des données générées par l'IIASA pour estimer la disponibilité potentielle de terres par pays. La méthodologie suit les mêmes principes de base du cadre d'évaluation de la FAO.

¹⁴ Analyse faite par l'auteur en utilisant la méthode développée par IIASA and FAO, 2012 ; « Global Agro-Ecological Zones Model documentation version3.0 » ; <http://www.gaez.iiasa.ac.at>

¹⁵ G. Baert, E. Van Ranst, M. Ngongo and A. Verdoodt, 2012 ; " Soil Survey in DR Congo – from 1935 until today" ; Document présenté lors de la réunion de la Section des sciences naturelles et médicales qui s'est tenue le 27 mars 2012. Cette présentation documente le bilan des études pédologiques effectuées en RD Congo. Il en résulte que la disponibilité de l'information pédologique ne suffira pas pour une planification à l'échelle 1/200.000 sur le territoire national.

¹⁶ Ce résultat est basé sur les études de (i) Richard Eba'a Atyi et Nicolas Bayol, 2008 ; « Les forêts de la République démocratique du Congo en 2008, Chapitre 7 » et de (ii) de Wasseige C., de Marcken P., Bayol N., Hiol Hiol F., Mayaux Ph., Desclée B., Nasi R., Billand A., Defourny P. et Eba'a Atyi R, 2010 ; « Les forêts du bassin du Congo – État des forêts 2010 » ;

¹⁷ Simplex Malembe, 2013 ; Rapport de l'étude sur l'accaparement des terres et ses implications pour les petits exploitants agricoles en provinces du Nord –Kivu. Non publié.

¹⁸ Chaque concession est un taureau, comme en témoignent les médiateurs des conflits fonciers de la Commission Foncière d'Ituri en province Orientale (CFI).

¹⁹ Bashizi C., 2013 ; Expérience minière de la RD Congo : Exploitation industrielle vs exploitation artisanale ; présentation faite lors du 13e Dialogue sur les forêts, Yaoundé, Mars 2013.

²⁰ World Resources Institute, 2009 ; Atlas Forestier Interactif de la République Démocratique du Congo ; version 1.0, Document de Synthèse ; MECNT et World Resources Institute

²¹ Données rapportées pour l'année 2011 par A.G. Javelle and P. Veit 2012; Managing Land for Mining and Conservation in the Democratic Republic of Congo. Les données utilisées proviennent du Ministère des mines, de janvier 2011. Et pour 2012 par C. Bashizi, *ibid*.

²² R. Oyono, 2014 "Décentralisations, Régimes de Tenure et droits communautaires en RD Congo » ; Etude de Référence sur la Tenure préparée pour RRI.

²³ Le secteur/chefferie est gouverné par un conseil de secteur ou de chefferie et un collègue exécutif de secteur ou de chefferie. Les Conseillers de secteur ou de chefferie sont élus au suffrage universel. Le Chef de secteur et le Chef de secteur adjoint sont également élus au suffrage universel, tandis que le Chef de chefferie est désigné selon la coutume locale.

L'Initiative des droits et ressources

L'initiative des droits et ressources est une coalition mondiale de plus de 200 organisations engagées à faire progresser les droits relatifs aux terres forestières et aux ressources des peuples autochtones, des communautés locales et des femmes rurales. Les membres tirent parti des forces, de l'expertise et de la portée géographique de chacun pour trouver des solutions plus efficaces. RRI s'appuie sur l'expertise des membres de la coalition pour promouvoir le respect des droits locaux sur les terres et les ressources et susciter une réforme progressive des politiques et des marchés. En développant une compréhension stratégique des menaces et opportunités

mondiales résultant de droits précaires sur les terres et les ressources, RRI élabore et promeut des approches commerciales et de développement fondées sur les droits et catalyse des solutions efficaces pour renforcer la réforme du régime foncier rural et la gouvernance durable des ressources.

RRI est coordonnée par le Groupe des droits et ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, consultez www.rightsandresources.org/fr.

..... • PARTENAIRES •



..... • RÉSEAUX AFFILIÉS •



..... • BAILLEURS DE FONDS •



Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par les organisations qui ont généreusement soutenu ce travail ou tous les partenaires ou les réseaux affiliés de la coalition.

Ce travail est autorisé en vertu d'un Licence Creative Commons Attribution CC BY 4.0.

Etude de Référence sur la Tenure en République Démocratique du Congo



Alexandre Corriveau-Bourque

René Oyono

Paul De Wit

Alphonse Maindo

Maitre Augustin Mpoyi

Séverin Mugangu



2715 M Street NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org
[@RightsResources](https://twitter.com/RightsResources)