



**MEMENTO SUR LA PROBLEMATIQUE FONCIERE
SUITE A L'ANNONCE PAR LE PRESIDENT SARKOZY D'UN PLAN DE PAIX POUR LA RDC**

Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD- Terre Solidaire), première ONG française de développement, a acquis, depuis près de 50 ans, un savoir-faire dans le dialogue avec les sociétés civiles des pays du Sud et de l'Est. Depuis 1995, le CCFD – Terre Solidaire, travaille en partenariat avec des organisations de la société civile de la région des Grands Lacs. Au Nord et au Sud Kivu, le CCFD – Terre Solidaire accompagne des acteurs associatifs engagés prioritairement sur les thématiques de la souveraineté alimentaire et de la paix et prévention des conflits. Fort de ce partenariat, le CCFD – Terre solidaire mène des actions d'éducation au développement et des actions de plaidoyer en direction des décideurs au sein de réseaux européens (EurAC - Réseau européen pour l'Afrique Centrale) et français (REFAC – Réseau France Afrique Centrale).

Le CCFD – Terre Solidaire et son partenaire, le Forum des Amis de la Terre, ont pris acte avec intérêt de la proposition de la France d'inscrire dans le plan de paix qu'elle entend proposer à la RDC un axe sur la résolution des conflits fonciers au Nord Kivu. Nous sommes en effet convaincus que la réduction de la conflictualité à l'Est de la RDC passe notamment par une sécurisation foncière des exploitants. Compte tenu de notre expertise et de l'engagement de nos partenaires sur cette question, nous tenons à faire part aux décideurs français de notre contribution.

Analyse de la situation : (se référer à l'encadré n°1) :

Dans le Kivu, la question foncière fait l'objet de vives tensions depuis l'indépendance et plus particulièrement depuis les années 1990. Cette équation complexe à résoudre à l'origine de nombreux conflits fonciers a fait l'objet d'instrumentalisations diverses menant à une exacerbation des tensions intercommunautaires et des conflits entre pays voisins.

Les incidents sont multiples et dus à plusieurs facteurs : la création de réserves naturelles, de zones d'exploitations forestières ou de domaines privés, empiétant sur les domaines communautaires, la coexistence d'un régime coutumier et d'un droit positif mal appliqué, les intérêts divergents des communautés qui y vivent, la corruption de certains responsables, notamment des chefs coutumiers, l'absence pendant la guerre d'institutions de l'Etat.

Les enjeux majeurs :

- ✓ Mettre fin au pluralisme juridique et institutionnel à travers l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel consacrant la décentralisation de la gestion foncière ;
- ✓ Aboutir, malgré les différents intérêts en jeu, à l'élaboration et au respect de chartes de cohabitation et de pactes sociaux, en privilégiant la concertation et le dialogue entre les différents acteurs : en l'absence de consensus, de nouvelles flambées de violences ne sont pas à exclure ;
- ✓ Garantir, dans un contexte de privatisation croissante et de prédation de terres, une sécurisation foncière pour les petits exploitants ;
- ✓ Aborder la question foncière dans le cadre sous-régional : si la « bombe foncière » explose au Burundi et/ou au Rwanda, cela aura forcément des conséquences au Kivu.

Des acquis à capitaliser :

- ✓ Un projet de code foncier, soumis à l'Assemblée Nationale par le ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage, qui est le résultat de consensus politiques autour de principes clés de la gestion foncière entre acteurs et qui a reçu le soutien des chefs coutumiers du Nord Kivu (se référer à l'encadré n°2) ;
- ✓ Une coalition d'acteurs de la société civile et d'élus locaux qui travaille de concert avec le Ministère de l'Agriculture et qui est en liens avec d'autres acteurs de la société civile au Rwanda et au Burundi (se référer à l'encadré n°3) ;
- ✓ Des dynamiques de concertation locale initiées avec les chefs coutumiers et les grands exploitants.

Recommandations à l'attention de la France :

- ✓ Aborder la question de la sécurisation foncière dans une perspective de développement à moyen et long terme et non dans la seule perspective de la résolution du conflit à l'Est ;
- ✓ Promouvoir l'adoption du code agricole dans son volet foncier par l'Assemblée Nationale ;
- ✓ Fournir l'assistance technique, méthodologique, logistique, matérielle et financière pour l'expérimentation de la mise en place des commissions foncières locales dans la province du Nord-Kivu, lesquelles sont l'une des modalités principales proposées dans le projet de code foncier. Cela permettra aux populations d'être force de proposition en vue de la résolution des conflits fonciers, jusque-là instrumentalisés par les politiciens pour attiser la guerre et la haine entre les peuples du Nord Kivu ;
- ✓ Promouvoir et appuyer une forte implication de la société civile en termes de facilitation de la concertation entre les différentes parties prenantes, de vulgarisation du code foncier auprès des populations et de garant du respect des droits des petits exploitants ;
- ✓ Appuyer le processus de décentralisation afin que les collectivités locales puissent jouer un rôle central dans la gestion foncière.

Fait à Paris,
Le 26 janvier 2009.

Encadré 1 : Analyse de la problématique foncière dans le Nord Kivu

✓ **L'environnement juridique**

Le système foncier au Congo, comme dans la plupart des pays d'Afrique, est régi à la fois par le droit coutumier et le droit moderne.

↳ Principes du droit coutumier : la terre appartient au roi traditionnel (le mwami) qui place en système pyramidal des ayants droits (de sa famille) représentant son pouvoir. On dit qu'il a « *amodié la terre après l'avoir conquise* ». Au bas de l'échelle, les cultivateurs sont des vassaux, qui reçoivent par famille et normalement pour une durée illimitée l'accès à une parcelle.

↳ Droit moderne : la *loi foncière du 20 juillet 1973* proclame le sol et le sous-sol du Congo propriété de l'Etat. Les particuliers ont un droit de jouissance (perpétuelle s'ils sont congolais, temporaires s'ils sont étrangers) dénommé « concession ». Celle-ci doit être demandée au service des « Titres immobiliers » qui établit un certificat ad hoc.

↳ La Constitution de décembre 2005, promulguée en février 2006

La nouvelle constitution de décembre 2005, si elle n'aborde pas directement les questions foncières, a une forte incidence sur ces dernières en raison de deux avancées majeures :

- le nouveau cadre concernant la nationalité ;
- la nouvelle forme décentralisée de l'Etat.

✓ Typologie des problèmes fonciers

Les conflits fonciers sont liés à différents facteurs et imputables à différentes problématiques :

- Facteur démographique : des densités de populations élevées ;
- Facteurs historiques : migrations et déplacements de population avec comme résultante les tensions entre les différents groupes ethniques cohabitant sur un même territoire ;
- Pratiques des chefs coutumiers ;
- Non respect du droit positif ayant mené à l'accaparement des terres par les grands propriétaires ;
- Création de parcs et de réserves naturelles ;
- Attribution anarchique de concessions forestières et minières ;
- Phénomène d'urbanisation et d'extension des villes.

Encadré 2 : Eléments clés du volet foncier du projet de code agricole soumis à l'Assemblée Nationale

Sous la houlette du FAT et du Ministère de l'Agriculture, les différentes parties prenantes (organisations paysannes, Fédération des Entreprises du Congo, ministères, chercheurs en agronomie, magistrats, etc...) de la sous-commission thématique puis de la commission nationale sont parvenues, à force de compromis, à s'entendre sur les principes suivants :

- **Mise en place de commissions foncières locales permanentes :**

Elles seront mises en place au niveau des collectivités et seront composées de notables locaux, chefs coutumiers, représentants des confessions religieuses, délégués des agriculteurs, délégués des enseignants, élus locaux, représentants des services techniques fonciers. Ces commissions foncières ont pour rôle de : participer aux enquêtes de vacances de terre, jouer les conciliateurs en cas de conflits et ce en préalable avant une instruction judiciaire, ce qui permet **d'arbitrer au plus près du terrain**.

- **Statu quo sur les terres déjà acquises :**

Cela signifie que les droits de propriété de ceux qui ont déjà acquis de grands espaces ne seront pas remis en cause. Une réforme agraire aurait eu pour résultat de crispier les différents autres acteurs, lesquels craignaient une confiscation et une redistribution de leurs terres. Cette stratégie, visant à désamorcer les résistances des grands propriétaires, a été possible compte tenu du fait que 80 millions d'hectares cultivables sont encore disponibles et cela sans toucher aux réserves naturelles.

- **Limitation inférieure des superficies :**

La limite inférieure des superficies a été fixée à 3 hectares ; il sera interdit de morceler les terres en cas d'héritage en-dessous de cette surface.

- **Délimitation de circonscriptions foncières :**

Les différents acteurs ne sont pas parvenus à un consensus sur la **limitation supérieure des superficies**. Il a été cependant retenu que seraient définies des zones prioritaires permettant de prendre en compte les spécificités de chaque territoire et ainsi délimiter le champ libre pour les grands investissements. De plus, des chartes foncières locales seront élaborées par les commissions foncières locales.

- **Taxe proportionnelle à la surface acquise**

Afin de faire en sorte que les opérateurs économiques ne s'accaparent de grandes surfaces, il a été retenu dans la proposition de loi d'introduire une taxation à progression proportionnelle en fonction de la superficie. Plus la superficie est importante, plus le taux de taxation augmente.

- **Droits de douane des intrants agricoles :**

Le projet de loi propose un moratoire de deux ans pendant lesquels tous les acteurs sont exonérés ; à l'issue de la première année, une taxe sera introduite de manière progressive.

Ainsi, le projet de loi qui sera soumis à l'Assemblée Nationale est le résultat de compromis politiques entre les différentes parties prenantes ; il sera défendu par le gouvernement, lequel porte ce projet.

Encadré 3 : Une coalition d'acteurs de la société civile mobilisée

FAT : Un cadre de concertation structuré, inclusif et représentatif :

Le FAT, mis en place en août 2007, est un cadre d'échanges et de réflexion entre les acteurs engagés sur la problématique foncière dans la province du Nord Kivu comme région test de l'ensemble de son rayon d'action. Y sont représentés les acteurs suivants : agents des services publics, institutions d'enseignement supérieur et universitaire, ONG de développement et des droits de l'Homme et organisations paysannes.

SYDIP - Syndicat de Défense des Intérêts des Paysans

Le SYDIP est un syndicat qui encadre plus de 13 000 paysans producteurs organisés en filières agricoles dans les provinces du Nord Kivu, de l'Ituri et du Sud Kivu. Il offre à ses membres un accompagnement juridique pour la défense de leurs intérêts, y compris de leurs droits fonciers.

FOPAC - Fédération des Organisations de Producteurs du Congo

La FOPAC, qui compte 62 membres, est une plate forme de concertation et d'échange des organisations de producteurs agricoles. Elle a pour mission la représentation des organisations membres auprès des institutions publiques et privées et le plaidoyer/lobbying.

Un interlocuteur légitime des pouvoirs publics

▪ Coordination de la rédaction du volet foncier du code agricole national :

La coalition a soumis à la commission de rédaction du code agricole mise en place par le Ministère de l'Agriculture un document « Vers une loi foncière plus juste et équitable pour la sécurisation des propriétés foncières des différents exploitants en R.D. Congo : 11 propositions » : ce document a été élaboré au cours d'un atelier provincial ayant réuni 120 participants - députés provinciaux, ministres, chefs coutumiers, universitaires, juristes, ONG locales et représentants des opérateurs économiques - venant de tous les territoires de la province du Nord.

Reconnaissant la qualité de cette proposition, la commission a chargé la coalition de proposer un texte d'envergure nationale pour la partie foncière du code agricole. Après concertation à Kinshasa avec des acteurs d'autres provinces (Sud Kivu, Katanga, Bandundu, Bas-Congo) et plusieurs allers et retours entre la coalition et la commission de rédaction, un texte définitif a été intégré à la proposition de code agricole soumise à l'Assemblée Nationale pour examen.

▪ Interface technique du gouvernement dans la mise en place des commissions foncières locales au Nord Kivu :

Pendant que le projet de loi était discuté, étaient évoquées les stratégies de mise en œuvre avec une vision prospective dans l'attribution des responsabilités afin de garantir une application effective. Ainsi, la commission de rédaction de la proposition de loi du code agricole a donné le mandat au FAT pour être l'interface technique du gouvernement dans la mise en place des commissions foncières locales au Nord Kivu. D'ores et déjà, le choix a été fait d'une mise en place progressive en commençant par les trois provinces du Nord Kivu, du Sud Kivu et de l'Ituri. Le souhait de tous serait de descendre au niveau des groupements ; néanmoins, compte tenu des contraintes, il a été décidé que les commissions foncières locales seraient instituées au niveau des collectivités. Au niveau territorial, il y aura un cadre de concertation des commissions foncières.

▪ Facilitation pour l'élaboration par les chefs coutumiers d'un code de bonne conduite :

Parallèlement à ce travail avec les pouvoirs publics, le FAT est en dialogue avec les chefs coutumiers. Les chefs coutumiers se sont sentis injustement accusés d'être la principale source des conflits fonciers. Afin de ne pas être marginalisés dans la gestion de la question foncière, ils ont sollicité le FAT, lequel les a appuyés dans l'élaboration d'un code de bonne conduite.

▪ Artisan de la concertation avec les grands exploitants :

Les grands exploitants, quant à eux, se sont dits prêts à céder aux petits paysans 10 à 20% de leurs exploitations mais la nature de cette cession n'est pas claire (droit d'exploitation ou droit de propriété). Ces acteurs étant incontournables et ayant un poids considérable dans la gestion du foncier, le FAT a prévu de poursuivre le dialogue avec eux pour l'élaboration de pactes de cohabitation.