

COLLOQUE UNIVERSITAIRE SUR LE FONCIER

Goma, Novembre 2012

La question foncière à l'Est de la République démocratique du Congo post conflit : Éléments d'une réforme intégrée.

I. Contexte

La problématique foncière a été exacerbée au cours des crises politiques et économiques qui ont secouées la RD Congo pendant ces dernières décennies. Pour réussir le défi de la stabilité et du développement économique et social, une attention particulière doit être accordée à la problématique foncière dans une conception intégrée. Le lien entre la terre et les autres ressources naturelles, mines, forêts, agricultures, aires protégés, suppose une approche multisectorielle et holistique. L'Est de la RD Congo, touché par des années de guerre civile, est représentatif de la crise foncière en RD Congo dans toutes ses dimensions (politique, économique, sociale, environnementale et régionale).

Les conflits au tour de la terre et le problème de sécurisation des droits fonciers, surtout des plus vulnérables, se posent davantage et constituent un réel obstacle aux efforts de reconstruction de la paix et de développement. Dans les zones affectées par la guerre, notamment dans l'Est de la RD Congo, les contestations de droit de propriété sur la terre liées au processus de retour des déplacés et des réfugiés sont régulières. L'inadaptation de la loi foncière de 1973 à ce nouveau contexte sociopolitique expose les détenteurs de droits fonciers à une certaine précarité et vide juridique pour trouver des solutions durables en vue d'une sécurisation des droits fonciers dans les zones post conflits.

Aujourd'hui l'une des sources d'insécurité des droits fonciers en RD Congo est l'existence d'un pluralisme juridique en matière de gestion foncière. Bien que la loi de 1973 consacre une gestion domaniale des terres avec une prééminence de l'Etat (art.53), la majeure partie des terres est gérée sous un régime coutumier dans lequel le rôle des chefs coutumiers est souvent contesté. Une telle confusion entre droit foncier écrit et droit foncier coutumier oral, constitue un défi car elle suscite des querelles de pouvoir de gestion et d'affectation des terres entre l'Etat et les chefs traditionnels à la base qui revendiquent une certaine légitimité traditionnelle.

La pression commerciale sur la terre se manifeste par une compétition des élites (fonctionnaires, commerçants, politiciens, hommes en tenue) qui espèrent entre autres récupérer les concessions pour nouer avec les paysans des rapports de clientélisme via les contrats de métayage.

Aujourd'hui, les dispositions légales sectorielles émergent en RD Congo qui touchent au domaine foncier et de la gestion des ressources naturelles avec des contradictions les unes des autres.

Le Code minier, le Code forestier, les lois sur la décentralisation et plus récemment la loi no 11 /022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture (Code agricole) comportent tous des dispositions relatives à la terre mais qui ont des répercussions considérables sur le Code foncier. Les conséquences de ce manque de coordination des Codes et Lois sont bien perceptibles dans le domaine foncier proprement dit. Par exemple, la restructuration et la libéralisation du secteur minier entamée en 2004 sur l'ensemble du pays a voulu promouvoir les concessions minières mais avec de faibles garanties pour les droits des populations locales (procédures d'expropriation, les contrats léonins¹ sans implications des communautés locales). Les concessions foncières, forestières et les concessions minières², la création des parcs nationaux et d'autres aires protégées³ poussent les populations rurales à l'exode vers les milieux urbains. Ces chevauchements démontrent aussi le problème de la gouvernance en matière foncière.

La nouvelle loi agricole contient des dispositions relatives au foncier, notamment les concessions agricoles et la mise en place de structures de gestion foncière au niveau des communautés. La loi agricole consacre une gestion décentralisée du foncier en milieu rural pendant que la loi foncière de 1973 porte toujours les marques d'une gestion centralisée. Si appliquée, cette loi pourrait compromettre la mise en œuvre des autres dispositions légales liées à la terre et pourrait entraver les efforts de réforme ou de révision. L'ineffectivité de cette loi, le contexte socioéconomique largement remanié et les nouvelles pratiques foncières observées militent en soi pour une re-visitation de la loi de 1973. D'autre part sur terrain, surtout en période post-conflit, la loi agricole risque de devenir un instrument de légalisation des occupations foncières à grande échelle qui sont surtout le fait des élites politiques et militaires dans l'Est de la RD Congo.

Un autre phénomène qui nécessite une attention particulière à l'Est de la RD Congo est la gestion des parcs nationaux et des forêts dont le régime obéit à une base légale contestée par les communautés. Par exemple, les parcs nationaux de Virunga et de Kahuzi Biega constituent des foyers de tensions entre les communautés riveraines et l'Etat congolais. D'un point de vue à la fois protection de la nature et gestion durable des ressources naturelles, ces conflits constituent de réelles menaces à la paix sociale et une gestion efficace des aires protégées.

¹ DSCR, 2006

² Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier

³ Ordonnance –loi n° 69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature, Ordonnance n°78-190 du 05 mai 1978 portant statuts de l'institut national pour la conservation de la nature (INCN) actuellement Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN) complété par la loi n°75-024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés et la loi n°082-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

II. Justification

Aujourd'hui le constat est clair que pour remédier à la crise alimentaire en RD Congo et promouvoir un environnement propice aux investissements et à la paix sociale, le cadre juridique et institutionnel doit faire l'objet d'une revue profonde et inclusive. Le dernier rapport de la Banque Mondiale sur la RD Congo fait état d'une sous exploitation des terres agricoles en RD Congo. Mais la sous exploitation pourrait s'expliquer par l'inadaptation du régime juridique et l'instabilité dans les zones post conflits qui se manifeste par une insécurité foncière accrue. Dans le document UNDAF⁴, la nécessité d'une réforme foncière est mise en exergue, en plus des efforts entrepris par le Gouvernement congolais à la mise en place d'une commission de revue de la loi foncière de 1973. Fort de ce constat, le gouvernement de la RD Congo semble plus affirmé pour avancer dans le processus de réforme foncière qui irait au-delà de la révision de la loi foncière.

Pendant son discours d'investiture du 20 décembre 2011, le Président de la République a exprimé la volonté politique de réforme du secteur foncier en générale : « Nous allons aussi améliorer l'aménagement et l'équipement du territoire national dans le sens d'une meilleure connexion entre ses différentes composantes et un meilleur cadre de vie pour nos populations tant urbaines que rurales. A cette fin, une attention particulière sera accordée à la réforme du secteur foncier, en vue de limiter le nombre de conflits, de mieux protéger les propriétaires et de faciliter l'accès au crédit bancaire. »

A ces jours, le gouvernement congolais est fortement engagé à améliorer la gestion foncière en RD Congo pour répondre aux besoins de développement et de cohésion sociale. Pendant son discours d'investiture de Décembre 2011, le Président de la République déclare le besoin de mouvoir vers une réforme foncière et de lutte contre les conflits fonciers en RD Congo. Le message a été relayé par le Premier Ministre dans sa déclaration de Politique foncière qui a jugé opportun d'adapter la loi foncière au nouveau défi socio-économique du Pays. D'un point de vue institutionnel, le Président de la République a nommé au niveau de son cabinet un collègue chargé des affaires foncières et de l'environnement.

Le Ministre des Affaires foncières récemment a décliné dans son plan d'action prioritaire la nécessité d'une réforme foncière et d'actualisation du cadre juridique, entre autres. Ainsi c'est par rapport à cet engagement que le Ministère, au nom du gouvernement congolais, convie un atelier National sur le Foncier en vue de déterminer une feuille de route pour un processus de réforme foncière en RD Congo C inclusif et participatif.

L'administration locale, les organisations de la société civile de provinces de l'Est concernées par ces enjeux fonciers tentent, avec l'appui des organisations internationales et des bailleurs de fonds, de mettre en œuvre des actions visant à clarifier les situations foncières des populations d'abord dans le cadre d'actions d'urgence liées à la résolution des conflits, puis dans le cadre de projets de développement. Il s'agit de travaux de conciliation, de médiation des conflits liés au foncier, d'actions d'assistance juridique, d'information, de formation, de plaidoyer et d'appui à une agriculture durable. Ces actions

⁴ United Nations Development Assistance Framework

sont certes génératrices d'expériences innovantes et pertinentes, mais elles restent souvent cloisonnées et, dans certaines régions, ont par conséquent une faible portée, faute de cadre de concertation permettant de les coordonner et de les articuler.

Bien plus, la faible implication des structures de recherche (Universités, Ecoles, Instituts) dans la recherche de solutions à la crise foncière dans l'Est de la RD Congo en particulier, constitue un élément limitant de la réflexion endogène, sachant qu'une réforme foncière complète doit allier la recherche fondamentale à la recherche appliquée. Les potentialités des universités dans ce sens ne sont pas bien explorées, malgré la conduite d'activités ponctuelles de recherche ou d'analyse sectorielle sur le foncier.

C'est dans ce sens que le gouvernement Provincial du Nord Kivu, UN-Habitat et l'Université Catholique de Graben de Butembo comptent initier un partenariat pour capitaliser les activités de recherche menées au sein des universités pour une analyse et une gestion durable des défis relatifs à la gestion foncière au moment où la RD Congo se lance dans un processus irréversible de réforme du cadre juridique du foncier. L'Université Catholique du Graben est réputée pour son expérience dans l'analyse des questions relatives à la gestion des ressources naturelles et d'aménagement du territoire. Mais aussi d'autres universités et instituts de recherche vont être associés à ce colloque (Université catholique de Bukavu, Ecole Nationale du Cadastre, ERAIFT).

III. Objectifs du colloque

- Explorer les potentialités des universitaires dans la recherche de solutions à la question foncière afin de mieux valoriser les produits et réflexion sur le foncier;
- Présenter l'état actuel de la question foncière à l'Est de la RD Congo et faire un point des hypothèses de travail explorées par les chercheurs;
- Faire une revue critique des défis fonciers dans l'Est de la RD Congo avec les universitaires en tant que contribution au processus de recherche de solutions durables aux problèmes fonciers;
- Tirer les leçons de l'adoption de la loi agricole en 2011 et explorer les implications de la directive gouvernementale de se lancer de manière irréversible vers une réforme foncière.

IV. Produits attendus

- Les questions majeures relatives à la gestion foncière dans les zones post conflits sont partagées et passées en revue;
- Un cadre de réflexion sur le foncier animé par les universitaires est mis en place selon une configuration de « Think Tank » ;
- Les liens et les opportunités entre recherche, action politique et intervention opérationnelle sont établis en ce qui concerne le foncier;
- Un document de synthèse et d'analyse de la problématique foncière dans l'Est de la RD Congo post conflit est produit.

V. Rayon Géographique

Par souci de cohérence, le colloque va porter sur les zones de l'Est affectées par les guerres (Nord Kivu, Sud Kivu, Province Orientale, Maniema). Une telle initiative peut

aussi être répliquée dans d'autres zones socio - géographiques avec des réalités différentes.

VI. Modalités et Méthodologies d'organisation

Organisateurs

L'atelier sera organisé conjointement par le Ministère Provincial à charge des Affaires Foncières au Nord Kivu, UN-Habitat et l'Université Catholique de Graben (UCG).

Depuis 2009, avec le soutien financier de USAID, UNHCR et START-Canada, le Programme foncier de UN-Habitat à l'Est de la RD Congo accorde une place importante sur la gouvernance foncière, la prévention et la résolution des conflits fonciers ainsi que le renforcement des capacités et l'appui à la réforme foncière.

L'Université Catholique du Graben est persuadée que l'enjeu de sécurisation foncière est un axe important de la stratégie de pacification de la RD Congo et de la région des Grands Lacs dans son ensemble. Dans cette perspective, elle a formé un peu plus de cinq spécialistes dans le domaine du foncier et domaines apparentés.

Comité scientifique et de rédaction de l'acte du colloque

Un facilitateur sera recruté pour l'organisation et la conception technique du colloque. Son rôle sera aussi de former un comité de rédaction dont le mandat est de capitaliser les acquis du colloque à travers un rapport consolidé.

Appel à contribution

Un appel à contribution sera lancé sur la base des thématiques prés identifiés et des réalités des provinces post conflits.

Les résumés des interventions doivent être envoyés avant le 30 juillet 2012 au Comité technique pour apprécier la pertinence du thème. Les résumés de 200 à 300 mots, en français, qui seront suivis par un texte de 5000 à 7000 mots, au plus tard le 30 septembre 2012, doivent être envoyés aux adresses suivantes :

Mr. Koffi Alinon: Koffi.Alinon@unhabitat.org

Prof Anselme Paluku: anskitakya@yahoo.fr

Mr.Christol Paluku Mastaki :Christol.paluku@unhabitat.org

VII. Thèmes

1. Confronter le cadre juridique et institutionnel aux nouvelles réalités de la gestion foncière dans l'Est de la RD Congo.
2. Cerner la notion de gouvernance foncière dans le contexte post conflit.
3. Quel type de sécurisation foncière promouvoir ?

4. Cerner les enjeux fonciers en milieu urbain dans un contexte de reconstruction.
5. Les défis fonciers liés au retour et à la réintégration des déplacés et des réfugiés.
6. Quel est l'impact des acquisitions foncières à grande échelle sur les conditions de vie des communautés locales ?
7. Défis et opportunités pour l'aménagement du territoire dans la phase de reconstruction
8. Quels mécanismes pour la gestion des conflits fonciers ?
9. Quelle approche pour la réforme foncière en RD Congo (Table Ronde/Panel) ?

VIII. Profil des Participants

Le nombre de participants sera déterminé suivant le nombre de communications retenues. Les universitaires et chercheurs travaillant sur les questions foncières et les ressources naturelles dans le rayon géographique sont les premiers concernés par le colloque. D'un point de vue politique, le Ministère des affaires foncières, le Ministère de l'agriculture et d'autres départements ministériels au niveau national et provincial seront parties prenantes. Les experts nationaux et internationaux en la matière ainsi que certaines organisations de la société civiles seront invités.

IX. Lieu : Goma - RD Congo

X. Période : Du 5 au 7 novembre 2012