

Les droits fonciers et la conservation de la nature en RDC



La République Démocratique du Congo (RDC) est d'une importance cruciale pour la conservation du patrimoine des forêts denses africaines. Le pays abrite 60 pourcent des forêts du Bassin du Congo et regorge d'une riche biodiversité et grande diversité des peuples et des cultures. Les communautés locales et autochtones et ces riches écosystèmes ont vécu en interdépendance depuis des siècles. Mais ces peuples, tout comme la biodiversité, se trouvent aujourd'hui tous deux dans une situation plus précaire que jamais. Les espèces disparaissent et les habitats s'érodent. La population humaine a également connu d'énormes perturbations : la colonisation a bouleversé les systèmes coutumiers de reconnaissance et de jouissance des droits aux ressources et aux terres, entraînant des déplacements à grande échelle. Les régimes postcoloniaux ont répliqué ces mêmes modèles et, depuis plus de 20 ans maintenant, les conflits armés sont venus aggraver la situation. Néanmoins, un grand nombre de congolais sont profondément attachés à leurs terres traditionnelles et, quand c'est possible, les règles coutumières continuent de s'appliquer au niveau local.

Des défis majeurs existent en termes de conservation et de droits fonciers. A travers le pays, des demandes d'accès et de contrôle de la terre se font concurrence : les droits coutumiers des communautés locales et autochtones se heurtent à des projets d'infrastructure, à l'agriculture commerciale et industrielle, à la conservation de la nature et à l'exploitation forestière, minière et pétrolière. Dans presque tous les cas, les intérêts commerciaux éclipsent les droits des populations locales et

autochtones quand il s'agit d'attribuer l'usage des terres. En ce qui concerne la conservation, l'état congolais a l'objectif de protéger formellement au moins 17 pourcent de la superficie du pays. Environ 11 pourcent du territoire national est actuellement couvert par des aires protégées. Beaucoup d'entre elles interdisent l'accès et l'usage des ressources aux communautés. Dans cette situation de pression pour les terres, les droits fonciers des communautés et la protection de biodiversité sont souvent présentés comme contradictoires, bien que ce ne soit pas toujours le cas.

Il existe néanmoins des opportunités pour permettre à la RDC de développer une approche beaucoup plus nuancée, où la reconnaissance des droits fonciers et la conservation de la nature se complètent et se renforcent mutuellement. La législation sectorielle développée dans les 2-3 dernières années, comme celle sur la foresterie communautaire et la loi de 2014 sur la conservation de la nature, montre un changement positif dans le discours en faveur d'une reconnaissance des droits fonciers coutumiers et du rôle positif que peuvent jouer les communautés locales dans la conservation. D'autres initiatives politiques intéressantes sont à souligner : un processus de réforme foncière est en cours, et un projet de loi sur les droits des peuples autochtones a été déposé au parlement. Des initiatives de conservation communautaire apparaissent sur le terrain. Pourvu que l'Etat congolais et ses citoyens saisissent ces opportunités, la RDC a le potentiel de s'ériger en exemple dans le domaine de la conservation basée sur les droits.

Défis et opportunités pour promouvoir les droits fonciers

L'histoire des droits fonciers en RDC

Avant l'époque coloniale, les communautés locales et peuples autochtones habitant dans la région qui allait devenir la RDC avaient des systèmes de droits fonciers qui recouvraient probablement la totalité du territoire. Ces systèmes coutumiers incluaient un faisceau de droits aux terres et aux ressources et de procédures pour régler les différends et conflits. L'Etat colonial et son successeur postcolonial ont supprimé la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Les lois foncières successives ont fait de la terre la propriété exclusive de l'Etat, qui peut céder certains droits sur certaines superficies, souvent pour un temps limité, à des tiers. Les communautés locales et autochtones sont ainsi devenues des occupants illégaux sur leurs terres ancestrales.

Des changements sont cependant en cours. La Constitution de 2006 de la RDC révisée en 2011 parle de "souveraineté" plutôt que de "propriété" de l'Etat. Le Code Forestier de 2002 mentionne également la propriété coutumière des forêts des communautés. Mais sur le terrain, la dualité entre le droit coutumier et le droit écrit demeure une réalité, avec des contradictions majeures entre les deux.

La politique de conservation en RDC

La RDC abrite le premier Parc National d'Afrique, le Parc National des Virungas, créé en 1925. Mais celui-ci a établi un précédent qui a longtemps posé problème: dans la loi formelle et dans la mise en œuvre des initiatives de conservation en RDC, la présence de communautés locales et la conservation de la biodiversité étaient souvent présentées comme contradictoires. Les lois nationales et les politiques de conservation ont donc eu tendance à exclure et criminaliser les communautés locales et peuples autochtones, et la création d'aires protégées a impliqué l'extinction des droits fonciers coutumiers sur des vastes superficies et déplacé des communautés, avec des impacts toujours visibles aujourd'hui. Dans le même temps, le modèle de protection par les aires protégées en RDC n'a pas particulièrement prouvé son efficacité en termes de conservation.

Les défis

Des grandes superficies de terre sont affectées à des concessions pour l'exploitation forestière industrielle, minière et pétrolière, et pour l'agriculture industrielle. Cet accent mis sur l'exploitation industrielle, dont on dit que les effets seraient atténués par la protection de la biodiversité dans les aires protégées, correspond au modèle de développement suivi par les gouvernements successifs de la RDC. L'augmentation de la demande pour les terres au niveau global risque d'encourager encore plus ce modèle de croissance. Le gouvernement soutient vivement la création de 22 "parcs agroindustriels" qui vont venir empiéter sur les espaces traditionnels. Les ambitions de développement de la RDC sont importantes et légitimes : la question à se poser est de savoir si le modèle poursuivi en ce moment aura des résultats durables, et quelles en seront les conséquences pour la riche biodiversité congolaise et les populations rurales.

La REDD+ a été proposée comme solution à certains de ces problèmes: les paiements pour réduire la déforestation ou la dégradation pourraient venir protéger les ressources et bénéficier aux communautés, du moment que l'accent est mis sur la clarification de la tenure foncière. Jusqu'à aujourd'hui, cependant, ces effets escomptés ne se sont pas réalisés en RDC.



Les opportunités

La RDC abrite la plus grande superficie continue de forêt tropicale en Afrique et, dans la plupart de la zone, la population n'est pas très dense. Les éléments sont là pour favoriser une synergie constructive entre la conservation et la reconnaissance des droits fonciers. Les définitions des aires protégées et les principes de l'UICN offrent de belles opportunités pour la RDC, surtout la stipulation que « la définition et les catégories d'aires protégées ne doivent pas être utilisées comme une excuse pour déposséder des personnes de leurs terres. » Les catégories II à VI d'aires protégées favorisent toutes un modèle qui pourrait intégrer l'usage continu, le contrôle et l'habitation des terres par les peuples autochtones et les communautés locales.

D'autres changements dans la politique de conservation de la RDC sont perceptibles, même s'ils ne sont pas encore bien visibles dans la pratique. La loi sur la conservation de la nature de 2014 pourrait aider à faire en sorte que la conservation de la nature et les droits des communautés se complètent mutuellement. Le langage dénote un changement dans l'approche de la conservation, avec un accent sur des éléments tels que la valorisation des savoirs traditionnels ; le partage juste et équitable des bénéfices ; la nécessité de l'implication des communautés traditionnelles dans le processus de création des aires protégées ; la consultation préalable (cependant pas le consentement préalable) ; la possibilité de concessions de conservation gérée par les communautés elles-mêmes. Par ailleurs, la stratégie nationale de conservation pourrait offrir l'opportunité de reclasser les aires protégées qui ne remplissent pas leurs objectifs de conservation, rendant ainsi aux communautés l'accès aux terres.

Les textes sur la foresterie communautaire pourraient aussi établir une base légale pour la conservation de type communautaire. Une communauté peut demander et obtenir, de manière perpétuelle, une partie ou la totalité de ses forêts traditionnelles comme concession sur une superficie allant jusqu'à 50,000 ha, ce pour des usages multiples. Ces concessions peuvent être partiellement ou totalement dédiées à la conservation si la communauté en décide ainsi.

Le code foncier est en train d'être revu, avec une participation active de la société civile qui a proposé plusieurs actions concrètes en faveur de la reconnaissance et de la sécurisation des droits fonciers des communautés locales et peuples autochtones. (Il faut noter cependant que le processus traîne et il est donc possible que d'autres opportunités législatives et politiques le dépassent).

L'un des objectifs de la stratégie nationale cadre de la REDD+ est la clarification de la tenure foncière. Celle-ci offre donc une opportunité de tester des mécanismes de partage des bénéfices ainsi qu'une approche congolaise à l'application du principe de consentement libre, préalable et informé (CLIP). La stratégie propose de développer une procédure pour l'aménagement du territoire. Si ce processus de planification de l'usage des terres s'avère réellement participatif, avec tous les acteurs réunis autour de la table, ce serait une bonne plateforme pour tester des approches permettant de réconcilier la reconnaissance des droits fonciers communautaires avec d'autres usages, et de construire des modèles de conservation participatifs. La REDD+ pourrait aussi servir de catalyseur pour la coordination entre les différentes agences de l'Etat et d'autres acteurs.

Un projet de loi sur les droits des peuples autochtones est actuellement devant le parlement. Il inclut des éléments sur les droits coutumiers des peuples autochtones et la reconnaissance de leurs savoirs traditionnels qui pourraient venir contribuer à la conservation communautaire.

Recommandations

- Pour tout processus concernant l'affectation des terres, s'assurer qu'un processus est en place pour obtenir le CLIP des communautés, conformément à la loi internationale. En particulier, remplacer « consultation » par « consentement » dans la définition du CLIP dans la Loi de la conservation de la nature.
- **Réforme foncière.** Sécuriser et rétablir les droits fonciers communautaires des populations autochtones et communautés locales, via des procédures accessibles et abordables, afin d'établir une base solide pour la conservation communautaire.
- **Planification participative du territoire.** Développer des procédures pilotes dans un échantillon de territoires administratifs, en assurant une bonne documentation du processus et une évaluation transparente de ses forces et faiblesses. Ces procédures doivent veiller à ce qu'il y ait une implication active et effective des différentes parties prenantes à tous les niveaux, ce qui requiert:
 - L'allocation de temps et de ressources suffisants pour assurer que tous les acteurs puissent effectivement participer.
 - Une prise de décision par consensus dans l'organe de décision multi-acteurs. Les processus APV offrent des modèles intéressants pour ce type de délibérations.
- **Concessions forestières de communautés locales (CFCL).** S'engager activement dans le développement d'une gestion équitable, durable et multi-usages des CFCL et reconnaître et mobiliser leur potentiel dans les efforts de conservation. L'ICCN et le gouvernement devraient notamment reconnaître que les CFCL peuvent contribuer à l'objectif de protéger 17% de la superficie du territoire national.
- **Conservation de la nature.** Finaliser, par le biais de procédures participatives, les textes d'application pour la conservation communautaire ; renforcer la recherche et l'analyse de statistiques sur les résultats de la conservation pour mieux comprendre les approches qui fonctionnent, y compris par la collecte de données en dehors des aires protégées ; finaliser et publier la stratégie nationale de conservation.
- **Gestion des aires protégées existantes.** Evaluer les aires protégées existantes et leurs impacts réels en termes de conservation ; identifier comment la gestion de ces aires pourrait être adaptée pour intégrer les communautés locales et populations autochtones.
- **Développement de nouvelles aires protégées.** S'assurer que le CLIP comme défini par la loi internationale s'applique et que des modèles alternatifs sont explorés en vue d'inclure les communautés locales et peuples autochtones dans la prise de décision.
- **Développement de la jurisprudence congolaise sur les droits fonciers et les aires protégées.** Le cas du Parc National de Kahuzi Biega est actuellement devant la cour suprême ; celui-ci et d'autres exemples pourraient générer des données importantes sur la conciliation entre les droits fonciers et la conservation.
- **REDD+.** S'assurer que les engagements pris dans les propositions de projets REDD pour assurer la sécurité foncière et le partage équitable de bénéfices soient rigoureusement respectés, en particulier par les bailleurs de fonds internationaux.
- **Coordination et collaboration.** Les Ministères, les agences de l'Etat et autres acteurs doivent être encouragés à partager les informations et développer des outils communs de coordination tels qu'un cadastre foncier, des tables rondes régulières sur les questions des droits fonciers et de conservation et des mécanismes d'identification et de résolution des conflits et différends.

Ce document a été développé avec l'implication du Réseau Ressources Naturelles (RRN) et les membres du Groupe De Travail Climat REDD Renove (GTCRR). Des discussions ont également été menées avec des membres de l'administration et des communautés locales.

Le thème Gouvernance, Equité et Droits de la Commission des politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP) de l'UICN a coordonné la préparation de de cette série de briefings Conservation et Droits Fonciers. L'UICN et le CEESP remercient la Fondation Moore pour son soutien dans la production de cette série.