

LES DIMENSIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DE PROJETS D'ACQUISITION A GRANDE ECHELLE DES DE DROITS FONCIERS EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

**THE WORLD BANK
ANNUAL BANK CONFERENCE ON LAND POLICY AND ADMINISTRATION**

Washington, DC

April 26 and 27, 2010

*Augustin MPOYI,
Expert en droit forestier
Directeur Exécutif CODELT
République démocratique du Congo*

SOMMAIRE



- Brefs rappels utiles
- Introduction
- liste d'importants projets d'investissements fonciers
- Les principales considérations sociales liées aux acquisitions des terres à grande échelle
- Les principales considérations environnementales liées aux acquisitions des terres à grande échelle
- Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle
- Les recommandations

1. Brefs rappels utiles

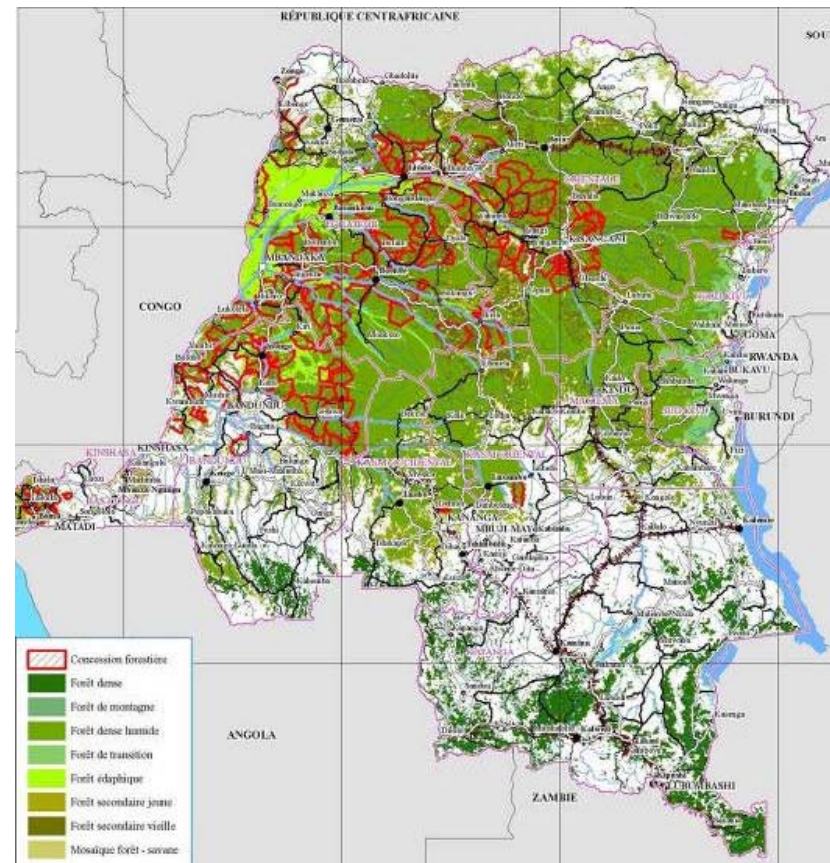
- Les conclusions rendues dans cet exposé découlent d'une étude sur *les dimensions sociales et environnementales de projets d'acquisition a grande échelle des de droits fonciers en République Démocratique du Congo*, commanditée par la Banque Mondiale, en appui aux efforts du gouvernement à optimiser les bénéfices des investissements fonciers;
- Elle a été réalisée par une équipe de cinq personnes (Angélique MBELU, Serges NGWATO, Patrick MUTOMBO, Olivier NZUZI), coordonnées par Augustin MPOYI et supervisée à partir de Washington par Mercedes STICKLER et Harris

2. Brefs rappels utiles

- La méthodologie a été conduite de la manière qui suit:
 - la revue de la littérature sur le sujet de l'étude en vue du remplissage du formulaire PLIAF (Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle) et des tableaux d'inventaires sur les projets;
 - l'animation des consultations des parties prenantes à Kinshasa pour gagner plus d'informations (compléter le PLIAF et les tableaux d'inventaires) et décider du choix des provinces à visiter et des projets pilotes;
 - Missions en provinces du Katanga, Orientale et de l'Equateur, le Katanga comme une province de savane, tandis que l'Equateur et Orientale comme provinces forestières

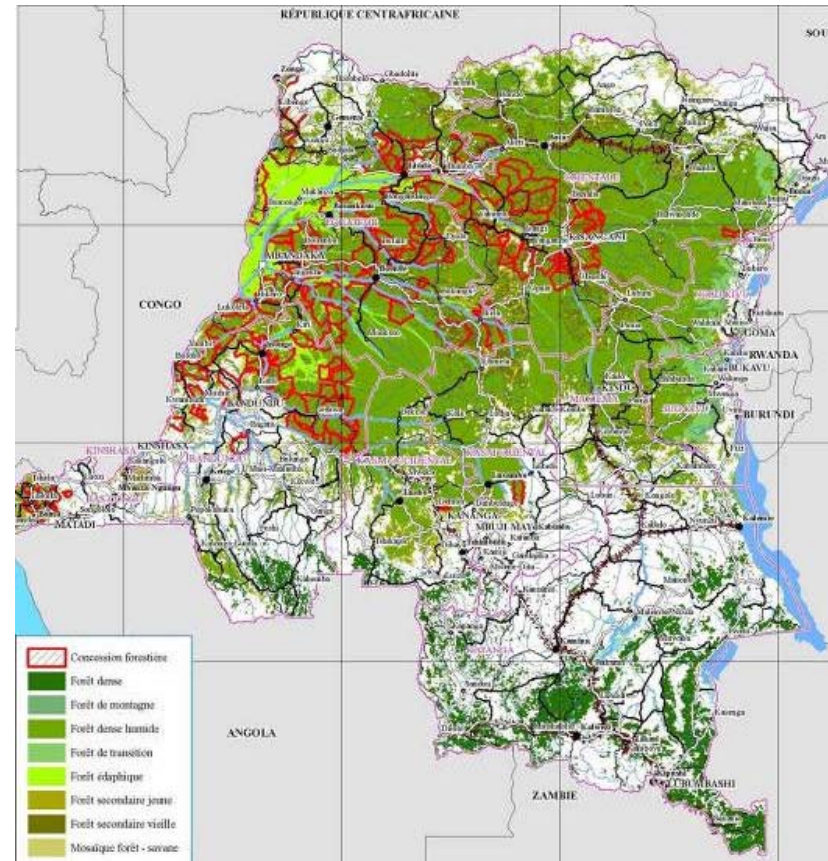
3. Introduction

- La République démocratique du Congo:
 - Sa population estimée est en 2007 à 65.835.000 habitants dont 32.533.000 d'hommes (49 %) et 33.302.000 de femmes (51 %);
 - Près de 80% de cette population vivent en milieu rural avec comme activités principales : l'agriculture, la pêche et l'élevage;



3. Introduction

- La République démocratique du Congo:
 - dispose d'environ 135 millions d'hectares de terres agricoles, qui représentent environ 34 % du territoire national dont 10 % seulement sont mises en valeur;
 - Raison pour laquelle le pays est entrain de se doter aujourd'hui d'un nouveau code agricole qui a pour ambition de mettre le secteur agricole et rural au centre des stratégies du développement et de l'organisation socio-économique



3. Introduction (suite et fin)



- Raison pour laquelle le pays est entrain de se doter aujourd'hui d'un nouveau code agricole qui a pour ambition de mettre le secteur agricole et rural au centre des stratégies du développement et de l'organisation socio-économique
- Les cultures énergétiques servant à la production de matières premières pour les agro ou biocarburants ainsi que l'élaboration des schémas d'allocation des terres agricoles sont prévus dans le cadre de cette réforme, étant donné qu'actuellement, les terres sont allouées par le Ministère des Affaires foncières, y compris lorsqu'elles le sont à des fins agricoles.

4. Liste d'importants projets d'investissements fonciers à des fins agricoles acquis les 5 dernières années ayant fait l'objet d'études

- En dépit du fait que le pays dispose de très larges superficies arables, il existe dans l'ensemble du pays peu de demande des terres à grande échelle à des fins agricoles ou de services environnementaux qui se soient concrétisées par des contrats d'attribution;
- Par contre, les informations existent faisant état des visites d'investisseurs pour solliciter des terres, mais que la plupart restent encore au niveau des contacts pris.

5. Liste d'importants projets d'investissements fonciers à des fins agricoles acquis les 5 dernières années ayant fait l'objet d'études

□ Exemples:

- i) les israéliens intéressés par la culture de jatropha ont demandé 2.000.000 ha,
- ii) les brésiliens, avec le palmier à huile, la canne à sucre et le maïs,
- iii) les australiens ont sollicité dans un premier temps 3000 ha;
- les chinois, 3000.000 ha, etc.

5. Liste d'importants projets d'investissements fonciers à des fins agricoles acquis les 5 dernières années ayant fait l'objet d'études

Nom de la société	Superficie consentie	Superficie active	Province	Localité	Type de culture
Titres déjà opérationnels					
Société Terra	10.000 ha	2000 ha	Katanga	Lubunda	mais
société MILUNA qui a racheté Plantations et Huileries du Congo, PHC	4000 ha	4000	Equateur	Gemena Guaka	Hévéa, palmier à huile, cacao
Titres non encore opérationnel, mais en voie de démarrage					
Société Z.T.E International	3.000.000 ha négociés, mais non encore attribués	100.000	Equateur	Bikoro	Palmerais
		250.000 en discussion	Equateur	Gemena, Kungu et Libenge	Cultures vivrières et pérennes

5. Liste d'importants projets d'investissements fonciers à des fins agricoles acquis les 5 dernières années ayant fait l'objet d'études

Nom de la société	Superficie consentie	Superficie active	Province	Localité	Type de culture
Titres déjà opérationnels					
Novacel	8.000 ha	2000 ha	Kinshasa	Plateau des Bateke	acacia
Titres encore en projet, mais ayant déjà fait l'objet d'une attribution					
La Région Bruxelles la Capitale	109.000	-	Bandundu		-
BCI	100.000 ha	-	Equateur		-

6. Les principales considérations sociales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- Le déficit de prise en compte de manière suffisante du volet social dans la négociation des partenariats entre le gouvernement et les promoteurs des projets d'investisseurs fonciers agricoles à grande échelle;
- Le non respect de la procédure de consultation (enquête des vacance des terres), qui empêche souvent aux communautés locales d'être informées et de s'exprimer sur les acquisitions décidées dans les grandes villes par l'Etat Congolais;
- Et lorsque ces consultations sont menées dans le cadre des enquêtes de vacance des terres, elles ne permettent pas, telles qu'elles sont organisées par la loi et mises en œuvre par l'administration, de tenir en compte tous les impacts sur les modes habituels de vie des populations. L'éloignement des champs et des cours d'eau naturelle vis-à-vis des villages, du fait de l'implantation des concessions agricoles à grande échelle, ne sont pas suffisamment pris en compte dans les processus d'attribution de ces concessions. Cas de Terra dans le Katanga, avec le lac Lubunda et le site sacré qui ont finalement été restitués aux populations.

6. Les principales considérations sociales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- Les acquisitions des terres à grande échelle ne s'accompagnent pas toujours des compensations sociales, à la hauteur de l'importance des terres sollicitées et des bénéfices qui en résultent;
- Même lorsque les compensations sont payées, elles ne règlent pas pour autant les problèmes de survie dans lesquels les populations villageoises se retrouvent confrontées;

6. Les principales considérations sociales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- Dans bien des cas, les élites politiques et militaires s'accaparent des terres coutumières, sans verser les compensations correspondantes et en violation des procédures légalement consacrées (contrat définit par exemple, sans passer par le contrat d'occupation provisoire avec obligation de mise en valeur préalable);

7. Les principales considérations environnementales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- Les attributions de superficies à grande échelle qui sont faites jusques là n'intègrent pas l'évaluation environnementale; plus encore, aucun mécanisme n'est mis en place pour contrôler les impacts sur l'environnement des exploitations foncières à des fins agricoles;
- Dans le Katanga, comme en province de l'Equateur, qui ont fait notamment l'objet d'étude, le principal problème relevé est la transformation des terres forestières en terres agricoles, sans mécanisme établi d'atténuation et/ou de réparation;

7. Les principales considérations environnementales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- le déboisement à des fins énergétiques constitue la seconde cause d'érosion des forêts dans l'interland de la ville de Kinshasa, dans le Katanga et en provinces de l'Equateur; dans le Katanga.
- Pour l'illustrer, une étude de PREMICONGO (2008) a établi que 13 usines installées dans la Ville de Likasi consommait 448 tonnes de bois par semaine pour le traitement des minerais, correspondants à 28,6 ha des forêts perdues par semaine
- Les feux de brousse incontrôlés sont un autre désastre dans les forêts claires et savanes boisées du Katanga et du Bandundu; certaines pratiques de chasse recourent au brûlis et font avancer les savanes dans les zones forestières, comme à Zongo (Equateur).

7. Les principales considérations environnementales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- Le rétrécissement, voir le tarissement de certains rivières et cours d'eau, dus à la solidification et l'imperméabilité du sol, elles mêmes découlant de la déforestation ou du déboisement. Cas de la rivière Ubangi (Equateur), qui n'a plus que 3 mois de navigabilité sur les 9, il y a une dizaines d'années;
- Dans le Katanga, l'utilisation de certains engrais et herbicides, qui, par le fait du ruissellement des eaux de pluies, polluent les eaux des rivières et des lacs, dont sont largement tributaires les populations locales environnante. Aucune étude n'est réalisée pour mesurer de tels impacts et proposer des alternatives

7. Les principales considérations environnementales liées aux acquisitions des terres à grande échelle

- Dans le cas de la concession consentie à la société TERRA, et étant donné la proximité du Parc National de Kundelungu, les villageois, privés de leurs champs, ont été contraints, pour accéder aux terres de culture, de payer des gardes du Parc voisin, pour faire leurs champs dans les limites du Parc. Ce Parc National est ainsi envahi par les populations avoisinantes, en quête de terres de culture pour la subsistance

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- **La procédure d'acquisition des terres rurales** passe par quatre étapes essentielles, à savoir :
 - Le demande de terre
 - L'enquête de vacance des terres
 - L'occupation provisoire
 - La signature d'un contrat définitif.
- **Les institutions intervenant dans le processus d'acquisition des terres rurales à grande échelle**
 - **Le conservateur des titres immobiliers** est la première autorité qui reçoit les demandes des terres
 - **Le cadastre foncier** est un service qui définit dans chaque ville ou territoire la surface et la valeur des terres servant de base à l'assiette de l'impôt foncier

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle



□ **Les coûts d'acquisition**

- frais pour l'établissement des procès-verbaux de mesurage et bornage
- frais d'établissement du contrat
- arrêté ou acte portant concession ou autorisation.
- Droits d'enregistrement
- Droits proportionnels

Répartition des compétences en matières d'attribution des terres

Autorité compétente	Superficie autorisée		Observations
	Bloc des terres urbaines	Bloc des terres rurales	
Ministre national en charge des affaires foncières	Supérieure à 2 hectares		Peut déléguer le Chef de Division du Cadastre
Conservateur des titres immobiliers	Inférieure à 50 ares	Inférieurs à 10 hectares	
Gouverneur de province	Egale ou inférieure à 10 hectares	Egale ou inférieure à 200 hectares	
Ministre national en charge des affaires foncières	Supérieure à 10 hectares et inférieure à 50 hectares	Supérieure à 200 hectares et inférieure à 1000 hectares	
Ministre national en charge des affaires foncières	Supérieure à 50 hectares et inférieure à 100 hectares	Supérieure à 1000 hectares et inférieure à 2000 hectares	Contrats sont signés par le Ministre, mais approuvés par Ord du Prés de la Rép
Ministre national en charge des affaires foncières	Egale ou supérieure à 100 hectares	Egale ou supérieure à 2000 hectares	Contrats signés par le commissaire d'Etat approuvé par une loi.

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- La répartition des compétences est faite en défaveur des autorités provinciales et locales. En effet, au terme de la loi, les provinces ne sont autorisées à concéder les terres rurales que jusqu'à 1 000 ha au maximum. Et même pour cette superficie, les contrats d'acquisition doivent être validés par le Ministre du gouvernement central ayant les affaires foncières dans ses attributions.
- Cette contrainte entraîne que les autorités provinciales et locales s'arrangent pour attribuer de nombreux contrats sur une même étendue, au profit du même opérateur. Cas de Terra dans le Katanga, qui a obtenu 10.000 ha réparties en 10 parcelles de 1 000 ha chacune. Ce qui a donné lieu à 10 contrats d'acquisition des terres. Même cas de la société MILUNA, qui a obtenu environ 46 contrats au niveau local pour couvrir à peu près 4000 ha.

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

□ **Sur le plan social**

- L'analyse du cadre normatif de ce pays relatif aux terres et à l'agriculture a permis de noter que les textes relatifs à ces secteurs d'activités organisent jusqu'à un certain niveau quelques garanties juridiques aux droits traditionnels des communautés locales qui servent à éviter que des demandes des terres qui portent sur les espaces qu'elles occupent ne lèsent leurs droits fonciers traditionnels;
- Ces garanties logent dans la procédure d'enquête de vacance des terres prévues par la loi foncière de 1973
- Elles restent insuffisantes, en ce qu'elles ne consacrent ni le droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP), ni le droit au partage des revenus issus de l'exploitation des espaces et des ressources locales

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

□ **Sur le plan environnemental**

- La RDC ne dispose pas encore ni d'une loi cadre sur l'environnement, ni d'un document de politique nationale en matière de protection de l'environnement, prévoyant l'évaluation environnementale de tous les projets d'infrastructures ou d'exploitation des terres ou des ressources naturelles
- Et les missions réalisées à titre pilote en province de Katanga, de Kinshasa et de l'Equateur ont permis de noter que les attributions de superficies à grande échelle qui sont faites jusques là n'intègrent pas l'évaluation environnementale et sociale; plus encore, aucun mécanisme n'est mis en place pour contrôler les impacts sur l'environnement et le social des exploitations foncières à des fins agricoles ou services environnementaux.

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle



- Aussi, pour combler ces lacunes, l'élaboration d'une loi-cadre nationale sur l'environnement à la fois pour donner effet aux options pertinentes de la nouvelle constitution et en vue de garantir la prise en compte effective et durable des considérations environnementales et sociale lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes et projets fonciers ou d'exploitation des ressources naturelles est déjà envisagée (en discussions au niveau de la plénière de l'assemblée nationale)

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- Il est intéressant de noter que :
 - ▣ ce projet retient l'enquête publique comme un mode de consultation des populations pour leur participation à la prise des décisions
 - ▣ Il oblige à l'évaluation environnementale et sociale de *tout projet de développement, d'infrastructures, d'exploitation de toute unité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière ou autre, dont l'activité présente, en raison de sa nature ou des moyens de production ou de transformation utilisés, des risques de pollution ou de dégradation de l'environnement.*

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- En attendant l'adoption de ce projet, l'on a vu se dessiner deux orientations en matière d'évaluation environnementale et sociale: la première découle du code minier et son règlement et la seconde, des exigences de certains bailleurs des fonds, principalement la Banque Mondiale, pour les projets qu'ils financent;
- Le code minier et son règlement obligent à l'évaluation environnementale des activités minières. L'article 15 du code minier met en place un service spécialisé ; la Direction chargée de la Protection de l'Environnement Minier (DPEM), dont les attributions sont spécifiées par le Règlement minier (article 11)

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- Pour les autres matières autres que les mines, la RDC a jusqu'à présent évolué, en matière d'évaluation environnementale et sociale, avec les directives opérationnelles et les politiques de sauvegarde de certains bailleurs de fonds intervenant dans le financement de certains projets et programmes, dont principalement la Banque Mondiale
- Ce fut le cas du Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction, le PMURR en abrégé, qui a fait l'objet de deux accords de financement entre la Banque Mondiale et le Gouvernement Congolais, qui prévoyait la mise en œuvre de l'évaluation environnementale et sociale pour l'ensemble de ses projets. Ce fut le premier Programme à faire mention d'une telle exigence dans le pays, à la suite du code minier.

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- Par ailleurs, c'est à l'occasion de ce programme (PMURR) que sera pris l'arrêté ministériel n° 037/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 24 juin 2004 portant création, organisation et fonctionnement des organes intervenant dans l'évaluation de l'impact environnemental et social du PMURR. Il s'agit de l'Accord de crédit 3703 DRC et de l'Accord de Don n° H010-0-DRC du 14 août 2002 passés entre la Banque Mondiale et le Gouvernement Congolais pour le financement du PMURR.
- lequel fera de l'évaluation environnementale et sociale une exigence pour la mise en œuvre des projets relatifs aux infrastructures, à l'agriculture, aux secteurs sociaux et de développement communautaire. Un Manuel d'opération définissant les principes de base du processus de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale et sociale du PMURR ainsi que les procédures techniques et de gestion de l'impact environnemental et social a ainsi été pris.

8. Cadre d'évaluation politique, légale et institutionnelle

- Il convient de noter, pour conclure, que l'adoption de la loi cadre sur l'environnement mettra fin à la fois aux dispositions du code minier relatives à l'évaluation environnementale et sociale (qui, du reste, n'a pas fonctionné) ainsi qu'aux dispositions transitoires relatives au GEEC (Groupe d'Etude Environnementale du Congo)
- La mise en place d'une Agence Nationale pour le Développement Environnemental et Social annoncée dans le cadre du projet de loi cadre sur l'environnement qui aura pour mission la maîtrise du processus d'évaluation environnementale et sociale et la coordination des Comités Techniques d'Évaluation des EIE est une importante innovation institutionnelle, à même de garantir une réalisation efficiente de l'évaluation environnementale dans le pays.
- Il va sans dire qu'une telle agence se substituera au GEEC actuel

9. Recommandations



- Engager les réformes politiques, législative et réglementaire du système foncier congolais, pour intégrer les nouvelles problématiques et les nouveaux enjeux fonciers liés aux changements climatiques et à la carence des terres
- Titrer les droits traditionnels sur les terres, à l'instar des droits traditionnels sur les forêts en RDC, dans l'optique de la sécurisation de ces droits au moyen de la cartographie participative ;
- Concilier les besoins du développement par le biais des investissements fonciers avec les besoins locaux des populations en terres d'habitation, de culture et d'exploitation coutumières quelconques

9. Recommandations

- Redéfinir le concept d'enquête de vacances des terres préalable à l'octroi de concession pour intégrer la notion de consentement libre, informé et préalable (CLIP) ainsi que celle de la cartographie participative des droits et des utilisations des espaces et garantir la prise en compte de tous les impacts sociaux dans les processus d'octroi des droits fonciers à grande échelle ;
- Mettre en place les mécanismes institutionnels pour l'arbitrage, la médiation, la prévention et le règlement des conflits locaux liés aux espaces locaux et aux ressources naturelles locales
- Garantir aux communautés locales et organiser le droit au partage des revenus découlant des investissements fonciers à grande échelle, à l'instar de ceux prévus par les code minier et forestier congolais

Recommandations



- Mettre en place les mécanismes de participation des populations dans la gouvernance foncière, par le biais des organes consultatifs, appelés à émettre des avis dans les processus de prise des décisions sur les questions foncières
- Réorganisation des cadastres et des conservations des titres immobiliers et fonciers de sorte à en assurer la libre consultation ; informatiser le système de gestion des espaces et renforcer les capacités techniques des administrations concernées à tous les niveaux (central, provincial et local)