

Terre, développement et conflits dans la région des Grands Lacs

Pour un engagement renforcé de l'UE et de la Suisse
dans le domaine foncier au Rwanda, au Burundi et en RDC



Table des matières

Résumé exécutif	3	PARTIE II	27	PARTIE III	53
Introduction	9	Le foncier dans les Grands Lacs : deux visions opposées	27	Evaluation et recommandations	53
Objectifs et méthodologie	10	Rwanda	28	A propos de la vision et l'engagement de l'UE dans le domaine du foncier	53
Objectifs de cette étude	10	La gestion du foncier de l'indépendance aux années quatre-vingt	28	En général	54
Méthodologie & limites	10	La restructuration du cadre légal après le génocide	29	A l'Agence Française de Développement, à propos de l'implémentation des Directives Volontaires	54
PARTIE I	12	La Loi Organique de 2005 et le Crop Intensification Programme	30	A propos des interventions dans le domaine du foncier de l'UE et des Etats membres	55
La gouvernance foncière	12	Conflits fonciers au Rwanda et mécanismes de résolution	33	A propos des interventions au Rwanda	55
Les conflits fonciers	14	Les mécanismes de résolution des conflits	34	A propos des interventions de la délégation de l'UE au Rwanda, de DEVCO, de SIDA et de la coopération au développement hollandaise	55
L'accaparement des terres : le retour de la terre au cœur de l'agenda du développement	15	Engagement de l'UE et des Etats membres	35	A propos du dialogue politique de la délégation de l'UE à Kigali sur les questions foncières	55
Inégalités face à l'accès à la terre des peuples des forêts et des femmes paysannes	17	République Démocratique du Congo	36	Sur l'appui de DFID au programme de titrisation des terres	55
Peuples des forêts : de la marginalisation juridique aux inégalités de fait	17	Le cadre législatif foncier et ses lacunes	36	A propos des interventions en RDC	56
Les femmes paysannes et le foncier : quand les normes institutionnalisent les inégalités	18	Droit coutumier et droit étatique	37	A propos des interventions de la délégation de l'UE en RDC et de DEVCO	56
La responsabilité de l'UE pour une gestion durable et équitable du foncier	19	Le processus de réforme de la loi de 1973	38	A propos des interventions de DDC en RDC	56
Les origines de la réflexion sur le foncier dans les pays en voie de développement au sein des Etats membres et de l'Union Européenne	19	Accaparements des terres	39	A propos des interventions au Burundi	57
L'engagement de l'UE et de la France pour les Directives Volontaires et la gestion durable des régimes fonciers	21	Les initiatives de la société civile	41	A propos des interventions de la DDC au Burundi	57
Les actions de l'UE pour la gestion durable des régimes fonciers	21	Les interventions de l'UE et de la Suisse	43	A propos des interventions de la délégation de l'UE, de DEVCO et de GIZ au Burundi	57
L'engagement de la France en faveur des Directives Volontaires	23	Burundi	44	A propos des droits d'accès des femmes à la terre	58
L'UE et le foncier : contradictions et limites	23	Gestion des terres : conflits et mouvements de population	44	Liste des abréviations	60
		Défaut de consensus sur la CNTB et les terres des réfugiés	46		
		Défis du programme de sécurisation foncière	47		
		Initiatives et impasses des partenaires de la réforme foncière	50		
		Coopération suisse et Union européenne	50		
		Société civile au Burundi	51		

Photographie en couverture: Un champs d'oignons dans la vallée de Mpiangu valley, au Mbanza-Ngungu.
Credit: FAO (Bruno Kitiaka)

Résumé exécutif

Le foncier: un enjeu crucial pour l'Afrique et pour la région des Grands Lacs

La gouvernance des modes d'accès à la terre reste un sujet au centre des débats sur le développement du continent Africain. Sachant que l'agriculture représente la première source de revenus pour la plupart des citoyens africains, la gouvernance foncière reste un sujet contesté. En effet, sur ce continent, l'héritage de la colonisation a eu un fort impact sur la façon dont les personnes peuvent accéder à la terre et en jouir. Les modes contemporains de gestion foncière sont souvent le résultat d'un mélange entre l'héritage colonial et les normes qui gouvernaient l'accès à la terre dans les systèmes traditionnels précoloniaux. Aujourd'hui encore, un nombre important d'Africains vivent et travaillent sur des terres gérées de façon coutumière. La **multiplicité des systèmes de gestion** pose d'importantes contraintes car, si elle n'est pas bien gérée, elle engendre une insécurité foncière susceptible d'entraîner des **conflits**. Toutefois, souvent les modes de gestion coutumiers offrent aussi des opportunités qui renforcent les dynamiques locales et communautaires. Cela dit, les modèles de développement économique privilégiés par les gouvernements et par les bailleurs sont aussi susceptibles d'affecter les modes de gestion foncière.

Deux grands modèles de développement du secteur agricole, un enjeu crucial pour le foncier, s'affrontent autour de la question de savoir si et comment celui-ci peut faire face à la demande alimentaire croissante et fonctionner comme moteur du développement économique en faveur des pauvres. Le *premier modèle* défend la croissance maximale qui passerait par une professionnalisation de l'agriculture. Le *second modèle* soutient l'agriculture paysanne et familiale, opérant sur de petites exploitations

agricoles. Le positionnement des pays de **l'Afrique des Grands Lacs** dans ce débat transparaît dans leurs politiques agricoles qui, dans leur ensemble, s'alignent sur les préceptes du modèle néolibéral, afin notamment de pouvoir accéder aux financements nécessaires à la mise en œuvre de leurs plans d'investissement agricole de la part des bailleurs internationaux, avec, cependant, des différences importantes par pays.

Le **Rwanda** s'est orienté vers une politique foncière qui entend soutenir une agriculture marchande croissante. Le modèle rwandais, fortement appuyé par les bailleurs britanniques (DFID), L'Union Européenne (UE), la Suède et les Pays-Bas, vise à reléguer au passé les modes de gestion coutumiers en centralisant la propriété et la gestion des terres entre les mains de l'Etat. Le *Land Tenure Regularisation Programme* au Rwanda a aujourd'hui fourni à 99% des usagers du foncier un titre formel de bail sur leur terre. Ce résultat impressionnant n'est pas exempt d'erreurs. En particulier, le programme a échoué à résoudre l'impossibilité pour les groupes les plus vulnérables d'accéder à la terre. Le système mis en place, l'un des plus efficaces et complets sur le continent, souffre en outre d'un manque de suivi et de mise à jour : un nombre limité d'usagers contribuent à la mise à jour du programme en communiquant les changements dans l'usage ou dans la propriété de leurs terres. Le système reste trop compliqué, et souvent trop coûteux, pour une partie importante de la population. De plus, la loi foncière de 2005 établit un lien clair entre l'usage des terres et leur mise en valeur, tout en ajoutant des pressions additionnelles pour les petits exploitants qui ne produisent pas suffisamment, qui ne sont pas capables de s'insérer dans les programmes de modernisation agricole de l'Etat, ou qui n'ont pas les moyens d'entretenir leurs terres selon les critères de productivité fixés par le gouvernement.

A côté des problèmes fonciers auxquels la titrisation des terres n'a pas su répondre, nous retrouvons les conflits impliquant les femmes, auxquelles le droit à l'héritage est désormais reconnu, et les conflits liés aux mouvements de populations dus aux violences internes au pays.

En **RDC**, la terre est régie par un certain nombre de dispositifs légaux régulant des divers secteurs : le code agricole, le code minier, le code d'urbanisme, et bien sûr la loi foncière de 1973, tous contribuent à la gestion des terres, ce qui peut parfois prêter à confusion et engendrer des conflits. Toutefois, c'est la loi foncière qui est encore à la base de la gestion des terres. La propriété exclusive de l'Etat sur les terres de la RDC est le principe fondamental soutenu par cette loi. L'objectif étant de mettre fin à la dualité dans les systèmes de gestion des terres entre le droit étatique et le droit coutumier, lui-même caractérisé par une pluralité de modalités d'accès à la terre. Toutefois, la loi manque d'une composante importante : la gestion et la sécurisation de ces droits coutumiers, qui régissent près de 90% des terres du pays. Ce vide législatif engendre de forts sentiments d'insécurité au sein de la population rurale et surtout de ces exploitants qui se trouvent à devoir revendiquer les droits de jouissance de leurs parcelles en l'absence de documents les établissant officiellement.

Suite aux nombreuses failles de la loi foncière, aux nombreuses critiques qui lui ont été adressées, notamment l'accroissement des conflits fonciers, le Président de la République a entamé en 2012 un processus de réforme de la loi foncière. Ce processus de réforme est venu donner suite à un document de prise de position politique qui proposait une feuille de route à suivre pour le processus. Le lancement du processus de réforme a été accompagné de l'amorce d'une série de consultations publiques avec la société civile et des experts sur les questions du foncier. Des troubles politiques et des intérêts contradictoires ont fait obstacle au processus de discussion et de concertation qui promettait de répondre aux nombreuses revendications de la société civile congolaise. Cette incertitude légale produit souvent des abus de pouvoir par les

élites locales, ainsi que des accaparements de terres, au détriment de classes de la population qui disposent de moins de moyens et de réseaux.

En RDC, c'est souvent la société civile qui, vu l'impasse du processus de réforme, a pris des initiatives pour réduire l'insécurité foncière. C'est le cas de la société civile du Nord-Kivu, qui a produit un cahier de charges pour la réforme du foncier adressé aux décideurs politiques nationaux à Kinshasa. Au Sud-Kivu, l'ONG IFDP, avec ses partenaires locaux et le soutien d'ONG internationales, a mis en place des programmes de base de sécurisation des droits fonciers.

Au **Burundi**, la dépendance de l'essentiel de la population à l'agriculture pour sa survie fait du foncier un sujet crucial. De plus, l'exiguïté des terres et la forte croissance démographique font des **conflits fonciers** la plus importante cause de recours à la justice. Les mécanismes tant formels qu'informels de résolution de ces conflits souffrent à la fois d'un manque de coordination et de cohérence et d'un très haut niveau de politisation, ce qui ne permet pas d'envisager des pistes de réponses efficaces et durables à ces conflits. Cette conflictualité liée à la question foncière a été exacerbée depuis le début de la dernière décennie par le retour progressif des réfugiés et déplacés qui avaient quitté le pays suite aux conflits politico-ethniques de 1972 et à la guerre civile de 1993. La Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) qui, conformément à l'Accord d'Arusha de 2000, devait permettre de résoudre cette question à la fois dans un esprit d'équité et de promotion de la réconciliation, s'est vue progressivement politisée, perdant ainsi de sa légitimité vis-à-vis d'un grand nombre de la population. Cette illégitimité pose de plus en plus de problèmes car aux questions des réfugiés et déplacés de 1972 et 1993 se sont ajoutées celles issues de la crise politique de 2015 qui a engendré plus de 400 000 déplacés.

En même temps, la réforme foncière en cours au Burundi depuis 2007, et en particulier la loi foncière de 2011 qui en est issue, constitue une avancée majeure dans le do-

maine de la gouvernance foncière, malgré quelques limites qu'on peut observer. Cependant, elle continue actuellement de poser problème au niveau de sa mise en œuvre. En effet, portée essentiellement par les bailleurs des fonds, non-appropriée par le gouvernement et disposant d'un coût financier important, la mise en œuvre de la réforme – notamment l'aspect principal concernant la mise en place des guichets fonciers – pose un problème sérieux de systématisation et risque de ne pas aboutir. D'autres aspects de la réforme, tels que l'enregistrement et la bonne gouvernance des terres domaniales, l'héritage des terres par les femmes ou encore l'aménagement du territoire de manière plus générale, restent à faire.

L'engagement de l'UE et de ses Etats mem-bres pour une gestion équitable et durable du foncier

En 2002, la Direction Générale du Développement de la Commission Européenne (DG DEV, aujourd'hui DEVCO) lance une task force multi-acteurs comprenant des experts de la Commission, des personnes ressources et des représentants des Etats membres pour produire des directives qui pourront orienter l'action des agences de coopération au développement des Etats membres ainsi que de sa propre Direction générale au développement. Cette réflexion aboutira au premier document de politique de l'UE sur le foncier dans les pays en voie de développement (PVD), une communication adressée au Conseil et au Parlement dans laquelle sont exposées les grandes lignes de l'orientation de l'UE par rapport aux politiques du foncier dans les PVD. Le document met en évidence son point de vue nuancé, qui cherche clairement à trouver un compromis entre la valeur et le potentiel économique de la terre comme ressource et les multiples fonctions sociales qu'elle recouvre dans de nombreuses sociétés des PVD.

C'est en 2012 que les débats sur les politiques foncières reprennent une place centrale dans les discussions sur les politiques de développement. Cette attention renouvelée est justifiée en partie par l'attention médiatique plus importante accordée au cours de la première décennie des années 2000 aux nombreux cas d'accaparements

des terres en Asie, en Amérique Latine et en Afrique. Ces derniers sont souvent justifiés par des investissements économiques réalisés par des entreprises multinationales, ou encore par des Etats cherchant des étendues de terre pour produire des denrées alimentaires ou des agro-carburants. Pour sa part, la société civile internationale a lancé en 2010 une discussion au sein du Comité pour la Sécurité Alimentaire (CSA) de la FAO, qui a abouti à une série de principes directeurs internationaux régissant la gestion des terres, mais aussi celle de la pêche et des forêts. Le résultat de cette discussion a été, en 2012, la promulgation des **Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers Applicables aux Terres, aux Pêches et aux Forêts** (ci-après Directives Volontaires).

Depuis leur lancement, l'UE a été en première ligne dans la vulgarisation et la diffusion des Directives Volontaires. Ceci n'est pas étonnant car les principes contenus dans les Directives Volontaires s'accordent aux directives établies dans le document de politique foncière de la Commission datant de 2004 : elles prévoient une pluralité d'approches de la reconnaissance des droits fonciers, elles portent une attention particulière aux minorités, elles reconnaissent les aspects culturels et sociaux de la terre et non seulement sa valeur économique. L'UE a été impliquée dès le début de la discussion sur les Directives Volontaires en 2009, et elle est actuellement un acteur crucial dans leur développement et leur diffusion. Toutefois, cet engagement ne trouve souvent pas son champ d'application, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'UE ne dispose pas d'une politique spécifique et ambitieuse visant à juguler les accaparements de terres par les entreprises européennes. Deuxièmement, l'UE et certains de ses Etats membres ont recours à des instruments qui favorisent les accaparements de terres, notamment des instruments financiers (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Suède, Suisse)¹. Ensuite, l'UE entend placer son action en phase avec – voire soutenir directement – les **initiatives multilatérales** lancées par la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Union Africaine (UA) (NEPAD), la Food and Agriculture Organization (FAO) ou la Banque Mondiale

¹ Zimmerle, Brigit (2012), When Development Cooperation becomes Land Grabbing. The Role of Development Finance Institutions, Fastenopfer/Bread for All

Dans la version Pdf les textes de cette couleur sont interactifs



en matière de **promotion de l'agro-industrie**. Or, le secteur agro-industriel est l'un des principaux responsables, avec le secteur extractif, de l'accaparement des terres en Afrique.

Ce type d'approche est en contradiction avec les lignes directrices de la Commission de 2004, et il est bien loin de l'approche centrée sur les droits des usagers promue par les Directives Volontaires, un document qui a recueilli l'approbation de la Direction Coopération au Développement (DEVCO). Cependant, dans deux des pays de la région des Grands Lacs, le Rwanda et le Burundi, l'UE est présente avec un soutien financier à des programmes de réforme des systèmes de gestion foncière. Bien que le but de ces programmes soit la sécurisation foncière, on relève que souvent ils découlent d'une approche qui privilégie la titrisation pour la marchandisation comme but ultime de la sécurisation. En RDC, où les questions foncières jouent des rôles multiples dans l'émergence de conflits tant communautaires qu'armés, et où les enjeux économiques liés à l'usage des terres sont importants, l'UE n'intervient pas dans le secteur du foncier.

Les Interventions de l'UE et de la Suisse dans le domaine du foncier dans les Grands Lacs

Au **Rwanda**, les avancées en termes de réforme foncière ont été possibles grâce à la présence d'un appareil gouvernemental très efficace, mais aussi grâce au soutien financier et technique de l'Union européenne (par son programme de soutien budgétaire au Rwanda) et de ses États membres. En effet, le programme de création d'une base de données des terres au niveau national et l'initiative d'enregistrement foncier lancée en 2010 par le gouvernement ont bénéficié de l'appui fondamental de l'agence de coopération britannique (DFID) via le *Rwanda Land Tenure Regularisation Programme*. Le programme a attiré l'attention d'autres bailleurs internationaux tels que la délégation de l'Union européenne, et la coopération hollandaise et suédoise. L'UE a contribué à ce programme à hauteur de 4 millions d'euros, destinés à la formation technique du *Rwanda Land Management and Use Agency*. Le programme a

aussi soutenu la création du *Land Administration and Information System* (LAIS), une base de données nationale et informatisée qui collecte et met à jour les données foncières et les mutations dans l'usage des terres. La coopération allemande a également participé indirectement à la réussite du programme en appuyant indirectement des ONG locales impliquées dans sa mise en œuvre. Enfin, entre 2012 et 2017, l'UE a soutenu le secteur agricole rwandais à hauteur de 200 millions d'euros destinés à la sécurité alimentaire, étalés sur cinq ans.

En **RDC**, l'UE n'a pas actuellement de programme foncier ni de politique pour le foncier. Bien que l'UE se soit impliquée dans ce secteur au Burundi et au Rwanda, la RDC est considérée comme trop étendue et trop compliquée, pour un sujet « trop politique » pour des interventions structurelles. Plus de la moitié des ressources destinées par l'UE à la gestion des ressources naturelles en RDC (sans compter le secteur des industries extractives) est injectée dans la gestion des aires périphériques au cinq aires naturelles protégées de la RDC. Par le passé, la délégation de l'UE avait investi de l'argent dans le processus de concertation mis en œuvre par ONU HABITAT et elle avait suivi les débats sur la réforme de la loi foncière et les études effectuées par la Banque Mondiale. Toutefois, en dehors des interventions très contextuelles liées à la gestion des zones périphériques aux parcs, il semble qu'il n'y ait pas eu d'intervention visant à appuyer le secteur foncier. Il en sera de même pour le futur proche. Comme déjà mentionné, les raisons principales de ce manque d'investissement dans le foncier sont liées à la situation politique difficile du pays, la nature 'politique' de la réforme du secteur foncier ainsi qu'à une certaine lassitude vis-à-vis du processus politique en RDC.

Ce qui étonne, c'est le manque d'initiative pour la promotion et la vulgarisation des 'Directives Volontaires' en RDC. Pourtant, l'UE a financé la création de procédures de divulgation et de manuels pour les Directives Volontaires, et elle finance l'implémentation de projets de vulgarisation des Directives, en particulier dans les pays qui ont été le théâtre du phénomène d'accaparement de terres. La Coopération suisse est

la seule à intervenir directement en RDC dans le domaine du foncier, en appuyant financièrement les initiatives de sécurisation des droits coutumiers mises en place par IFDP tel que mentionné plus haut.

Au **Burundi**, sans l'appui des bailleurs de fonds aux processus d'enregistrement des terres, les résultats qu'enregistre actuellement la réforme n'auraient jamais été atteints. Parmi ces bailleurs, il y a principalement la Coopération suisse qui en est le chef de file et qui a, ces dix dernières années, appuyé l'enregistrement des terres. Son programme prend fin en décembre 2017 et des questions se posent encore sur l'avenir de l'enregistrement des terres au Burundi sans la poursuite du soutien suisse. L'Union européenne soutient actuellement, via la coopération allemande, un programme d'enregistrement des terres domaniales. Ce programme prend fin lui aussi en décembre, et le manque d'appropriation de ce programme ainsi que les hésitations du gouvernement à le poursuivre sont préoccupants pour l'avenir de la gouvernance de ces terres.

RECOMMANDATIONS

De manière générale, EurAc appelle :

- La Commission Européenne, et en particulier DEVCO, à envisager une intégration des principes contenus dans les Directives Volontaires au cœur des politiques de développement de l'Union. Ceci signifie les intégrer dans tout projet d'intervention foncière mis en place par la coopération européenne ;
- La Commission Européenne, et en particulier DEVCO, à prendre l'initiative pour la mise en place d'une législation contraignante, applicable aux entreprises européennes, qui prévoit des mécanismes de devoir de diligence en cas d'investissements fonciers à grande échelle, fondés sur les principes des Directives Volontaires ;
- La Commission Européenne, et en particulier DEVCO, à poursuivre et élargir l'ampleur des programmes existants pour la vulgarisation des Directives

Volontaires, avec une stratégie spécifique pour la région des Grands Lacs ;

- La Commission Européenne et le Parlement Européen à utiliser les mécanismes politiques et institutionnels existants (par exemple le Partenariat Afrique – UE) pour relancer le dialogue politique sur le foncier en Afrique, avec une attention particulière pour les investissements européens et la protection des droits des peuples autochtones, des femmes et des minorités ;
- L'Agence Française de Développement (AFD) et PROPARCO à s'approprier de façon systématique le guide d'analyse ex-ante des projets d'investissement agricole comme instrument d'évaluation préalable à la réalisation de projets qui ont un impact sur le domaine du foncier ;
- L'AFD à élargir le champ d'utilisation du guide d'analyse ex-ante des projets d'investissement agricole, en l'appliquant de façon systématique à tout projet qui implique des changements de l'usage et des droits de jouissance et de propriété foncière, et non seulement aux programmes à vocation agricole.

Sur les questions du foncier au Rwanda

EurAc demande à DFID de

- Procéder à une évaluation d'impact approfondie indépendante et accessible au public. Celle-ci devrait également contenir une évaluation d'impact sur les moyens de vie et sur la sécurité alimentaire des petits producteurs agricoles et ne pas se limiter à une comparabilité des terres enregistrées comme indicateur de succès.

EurAc demande à DFID, à DEVCO, à SIDA et à la coopération au développement hollandaise de

- Continuer à appuyer la mise à jour du LAIS et la formation des cadres du bureau des terres ;
- Soutenir les efforts de vulgarisation de la loi foncière, surtout pour ce qui concerne le droit à l'héritage des femmes ;
- Soutenir le gouvernement rwandais dans la formation et le renforcement des capacités des comités des concilia-

teurs (*abunzi*) comme mécanisme de résolution des conflits à la base ;

- Les bailleurs européens doivent aussi s'approprier de l'évaluation du programme de titrisation appuyé par DFID afin de développer une réflexion sur les avantages et sur les contraintes des programmes avec une approche centrée sur la titrisation.

EurAc invite la délégation de l'UE à Kigali à

- Lier de façon conditionnelle tout soutien apporté par l'UE au Rwanda pour la gestion du système foncier ou pour l'accès à la justice à une enquête publique et indépendante sur les récents cas de violations des droits fonciers par les autorités militaires et policières.

Sur les interventions en RDC

EurAc demande à la délégation de l'UE en RDC et à DEVCO, à GIZ de

- Appuyer les initiatives de la société civile de sécurisation des droits coutumiers qui ont le potentiel de s'intégrer dans le cadre légal provincial, ce qui est susceptible d'en assurer la durabilité dans le temps ;
- Soutenir les initiatives de production de cahiers de charges et de création de forums de discussions provinciaux sur le processus de réforme. Les expériences similaires à celles du Comité de Concertation du Nord-Kivu devraient être appuyées dans le but de les multiplier car elles peuvent, dans le futur, servir de base à des initiatives innovantes dans la gouvernance foncière ;
- S'engager en faveur de la diffusion et de la vulgarisation des principes des Directives Volontaires en RDC.

EurAc appelle la Direction du développement et de la coopération (DDC) à

- Continuer l'appui aux formes de sécurisation des droits fonciers coutumiers et aux organisations qui les mettent en place ;
- Soutenir des projets similaires dans d'autres zones de la RDC, de façon que la multiplication des expériences puisse en améliorer la durabilité en testant le modèle dans des zones culturellement différentes.

Sur les interventions au Burundi

EurAc demande à la DDC de :

- Maintenir son engagement au Burundi et surtout de s'engager dans le renforcement des capacités des acteurs décentralisés, sans lesquels le travail fait par le programme pendant les dernières années risque d'être perdu ;
- Mettre à disposition du gouvernement burundais des études de faisabilité et des évaluations et capitalisations de son expérience. Ces documents permettront au gouvernement burundais d'évaluer la faisabilité d'une systématisation des guichets fonciers au Burundi.

EurAc invite la délégation de l'UE au Burundi, DEVCO et GIZ à

- Poursuivre le travail dans le domaine du foncier en appuyant les organisations de la société civile, notamment la Synergie des organisations de la société civile au Burundi, dans leur travail de réflexion, de plaidoyer et développement d'alternatives pour la résolution des conflits et la gestion du foncier au Burundi ;
- Continuer à faire pression sur le gouvernement burundais pour que son rapport dans le cadre de l'inventaire des terres domaniales soit approuvé par le gouvernement burundais et que des mesures législatives soient prises pour la protection de ces terres ;
- Faire pression sur le gouvernement burundais pour que, en accord avec la constitution burundaise et les accords d'Arusha, les femmes burundaises se voient reconnaître leur droit constitutionnel à l'héritage et à la succession ;
- Appuyer les initiatives de la société civile burundaise visant à sensibiliser la population sur l'importance de l'accès des femmes à la terre.

Introduction

La région Africaine des Grands Lacs, et en particulier le Burundi, le Rwanda et la République Démocratique du Congo (RDC) vivent à nouveau un moment d'instabilité politique, de crise sécuritaire et d'impasse démocratique. Ce nouveau moment de crise apparaît comme la dernière manifestation d'une longue série de crises de légitimité politique et démocratique. Une région qui semblait, jusqu'à récemment, cheminer vers la paix durable et la stabilité politique semble aujourd'hui tomber de nouveau dans l'impasse.

Loin de surgir de nulle part, ces nouveaux conflits sont souvent les manifestations les plus récentes de tendances historiques de longue durée ; ils sont le résultat d'une série de problèmes non gérés ou mal gérés et ramenant finalement à une question à la base du processus de développement de tout Etat : l'utilisation et la distribution des ressources naturelles.

Conscientes du rôle crucial que la problématique foncière joue dans les dynamiques de la région, et du fait que la paix et le développement dans les Grands Lacs seront impossibles sans une gestion des terres durable et équitable pour les citoyens des trois pays, cinq organisations membres du Réseau Européen pour l'Afrique Centrale (**EurAc**), la Commission Justice & Paix Belgique, le CCFD – Terre Solidaire, HEKS/EPER, Broederlijk Delen et Fastenopfer, ont sollicité **EurAc** pour produire le présent rapport.

La situation des régimes fonciers dans les trois pays est très différente. En **RDC**, l'Etat semble bloqué dans un processus de réforme du régime foncier censé répondre à des lacunes historiques, notamment liées au manque de réglementation du régime foncier coutumier, par lequel 80% des terres congolaises sont régies. Au **Burun-**

di, les efforts de la société civile, des bailleurs de fonds et du gouvernement dans la réforme de la gouvernance foncière ces dernières années sont en train de s'effondrer sous le poids d'une crise politique qui ne cesse de s'accroître, produisant chaque jour un nombre plus important de réfugiés. Au contraire, le **Rwanda** a réussi avec succès à mettre en place une réelle réforme du système foncier, et aujourd'hui la majorité des Rwandais possèdent un titre de propriété (ou, plutôt, un bail de longue durée). Les résultats rwandais ont fait du processus de réforme du pays des mille collines un modèle à suivre pour les autres Etats africains. Cependant, le modèle rwandais n'est pas exempté de lacunes, au contraire, il en présente plusieurs – desquelles il faut apprendre pour améliorer les interventions futures.

Il est vrai que la gestion des terres est une des attributions fondamentales des Etats nationaux et que, en conséquence, la responsabilité ultime de la mise en place d'une gouvernance foncière juste, équitable et durable leur incombe. Mais il est vrai aussi que **l'Union Européenne et ses Etats membres**, en tant que premiers bailleurs au niveau global, et dans le cadre de son partenariat renouvelé avec l'Union Africaine, peut et doit jouer un rôle crucial pour appuyer la mise en place de régimes fonciers durables en Afrique et dans la région des Grands Lacs en particulier. **L'instabilité politique ne peut pas être une excuse pour se soustraire à cette exigence** car, malgré le peu d'engagement de la part de certains Etats, le foncier fait encore l'objet de vives discussions parmi les organisations de la société civile des trois pays, conscientes de l'urgence des problèmes fonciers et très engagées dans la recherche de solutions innovantes pouvant garantir, au moins sur le court terme, la sécurisation des droits fonciers, qu'ils soient légaux,

coutumiers ou informels.

Le présent rapport revient sur toutes ces questions. Il est structuré autour de trois parties. La première partie présente un aperçu des concepts de gouvernance foncière et un regard succinct sur la situation du foncier dans la région des Grands Lacs. La deuxième partie se focalise sur le Rwanda, le Burundi et la RDC. Nous ne prétendons pas ici donner une vision complète des défis auxquels chaque pays fait face, mais plutôt en souligner les éléments principaux, les problématiques cruciales et la manière dont les interventions des bailleurs européens et de la Suisse s'y insèrent. Finalement, la troisième partie présente l'analyse d'EurAc sur l'engagement de l'UE, de ses Etats membres, et de la Suisse dans le domaine du foncier dans la région des Grands Lacs. Elle est suivie de recommandations pour un engagement réfléchi et renforcé pour le futur.

OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE

Objectifs de cette étude

Cette étude est née à l'initiative de cinq membres du EurAc, avec le but de mieux comprendre les enjeux du foncier dans la région des Grands Lacs. En particulier, elle cherche à analyser de quelle façon ces dynamiques foncières, souvent génératrices de conflits et cruciales pour le développement économique, sont influencées par les interventions de l'UE et de ses Etats membres en tant que bailleurs d'aide au développement. La recherche, et le rapport qui suit, ont été orientés par quatre questions de recherche clés :

- 1) *Quelle est la vision normative de l'UE vis-à-vis du foncier en Afrique en général et en Afrique des Grands Lacs en particulier ?*
- 2) *Dans quelle mesure les Etats membres de l'UE et la Suisse s'inscrivent-ils ou s'écarterent-ils de cette vision normative ?*
- 3) *Comment l'UE, ses Etats membres et la Suisse assurent-ils la cohérence de leurs politiques relatives au foncier dans la région des Grands Lacs, entre différents sec-*

teurs (peace building, gouvernance, agriculture, environnement), niveaux de pouvoir (UE/Etats membres ; Europ Aid et autres DG), et Etats (Etats membres ; Suisse) ?

- 4) *Comment l'UE, ses Etats membres et la Suisse prennent-ils en compte les impacts fonciers, notamment sur les populations les plus vulnérables, dans les politiques qu'ils soutiennent et mettent en œuvre dans la région des Grands Lacs ?*

En répondant à ces questions, EurAc a voulu comprendre comment les interventions dans le domaine du foncier par les bailleurs européens et la Suisse s'insèrent dans des cadres sociaux, culturels et légaux qui sont lieux de dynamiques sociales et d'histoires récentes complexes. Bien que les interventions d'aide au développement puissent soutenir et renforcer les processus locaux, souvent elles risquent aussi d'alimenter des dynamiques conflictuelles ou de ne pas tenir assez en compte les dynamiques locales. C'est pour cela que notre action de recherche a eu pour but ultime la production de recommandations pratiques adressées aux décideurs européens et suisses.

Méthodologie & limites

La présente recherche est le produit d'une étroite collaboration entre EurAc, ses membres et nombre de ses partenaires aussi bien du Nord-Kivu que du Sud-Kivu (organisations internationales, universités, ONG, etc.), au Rwanda et au Burundi.

La présente recherche s'est inscrite dans une approche inductive qui a consisté en une recherche de terrain dont les données ont sans cesse été confrontées à l'abondante littérature dans les domaines traités par le présent rapport. En effet, l'expertise d'EurAc sur la question foncière et sur celle des programmes de l'UE en Afrique des Grands Lacs a permis d'identifier une large littérature dans ces divers domaines, laquelle a permis d'enrichir ce rapport. Nous avons ainsi organisé plusieurs descentes de terrain au Burundi (Bujumbura, Makamba et Cibitoke), au Rwanda (Kigali, Rusizi, Rwamagana) et en RDC (Kinshasa, Goma, Bukavu) entre avril et mai 2017.

Au total, 35 interviews semi-structurées ont été menées avec des organisations internationales, des ONG et des organisations de la société civile locale intervenant dans les domaines foncier et connexes. Nous avons aussi eu la possibilité de discuter de la question foncière avec des autorités nationales, provinciales et locales dans ces différents pays. Nous avons également eu recours aux données collectées par les deux rédacteurs principaux, Giuseppe Cioffo et Aymar Nyenyezi, dans leurs expériences de recherche sur le foncier dans la région.

Néanmoins, ce rapport présente certaines limites. Nous en mentionnons deux ici. Premièrement, l'ampleur géographique de la recherche a été limitée, surtout pour ce qui concerne la RDC. Les ressources disponibles n'ont pas permis d'élargir notre analyse au-delà du Sud- et du Nord-Kivu et de Kinshasa. C'est une limitation importante, vu la taille et le grand niveau de diversité de la RDC. Toutefois, les deux Kivus figurent aussi parmi les provinces congolaises qui ont une société civile historiquement très engagée dans le domaine du foncier.

Deuxièmement, certains sujets étant plus pertinents que d'autres selon les contextes, nous avons dû limiter notre analyse à certaines thématiques plutôt qu'à d'autres. Ainsi, au Burundi, les besoins du contexte nous ont menés vers plus d'approfondissement dans les entretiens sur les terres des réfugiés au niveau de la CNTB et sur la réforme en cours depuis 2008. En RDC, les initiatives actuelles de la société civile par rapport au processus de réforme en cours et les problèmes de superposition problématiques entre les droits fonciers (légal et coutumier) et les autres législations (minière et forestière) ont pris une place importante dans nos entretiens. Il en a été de même au Rwanda pour ce qui est des questions de titrisation des terres, des comités des conciliateurs et des liens entre le foncier et la réforme agricole.

Partie I

Le domaine du foncier est un champ assez large, qui implique une multiplicité d'institutions (étatiques et non-étatiques), d'acteurs et d'intérêts. Il est donc impossible de pouvoir analyser le contexte du foncier dans la région des Grands Lacs sans introduire les concepts fondamentaux qui animent les débats sur le sujet ainsi que les approches normatives qui orientent les actions des acteurs concernés. Cette première partie a donc pour but d'introduire les concepts clés pour une discussion du foncier. Elle est divisée en trois sections. La première introduit les concepts de gouvernance, de conflits fonciers et d'accaparement de terres. La deuxième présente les défis particuliers des groupes marginalisés dans le secteur foncier dans la région des Grands Lacs. Enfin, la troisième partie présente la vision de l'UE et de ses Etats membres sur le foncier dans les PVD.

LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

La « gouvernance foncière » désigne l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lesquels les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des **actions publiques qui impactent la gestion des terres**. Dans une société démocratique, cette gouvernance se veut « bonne ». Elle désigne alors la capacité de l'Etat à assurer les besoins de base des citoyens ; une société civile qui participe au processus décisionnel ; les règles, normes, lois, procédures et comportements où les intérêts de l'Etat et des citoyens se rejoignent et où les ressources sont gérées de manière participative, responsable et efficace, permettant d'assurer les activités de l'État et des civils en vue de poursuivre des objectifs communs de développement économique et social.

Technocratique, le terme « gouvernance » fait polémique car il tend à dépolitiser la gestion de la chose publique. Or, dans le domaine foncier comme dans les autres domaines de la gestion des ressources naturelles, la gouvernance est déterminée par le champ politique, c'est-à-dire une vision du monde et de la société, des rapports de force et des déséquilibres qui sont à l'œuvre en son sein et des mesures à prendre pour y remédier. Aussi la gouvernance foncière est-elle le reflet d'une **politique foncière** qui elle-même découle d'un projet de société que l'on entend mettre en œuvre.

En Afrique, par exemple et schématiquement, plusieurs politiques foncières se sont succédé² :

- ▶ la politique foncière coloniale de la France qui visait la généralisation de la propriété privée; ou encore la politique coloniale de la Belgique qui visait un dualisme qui distingue d'un côté les terres des autochtones régies par le droit coutumier et celle des colons régies par le droit moderne ;
- ▶ les politiques foncières des Etats africains ayant accédé à l'indépendance se sont caractérisées par des objectifs, d'une part, d'intégration nationale et de développement économique, et d'autre part, de renforcement de l'intervention étatique.

La politique foncière internationale ou celle des bailleurs de fonds prend appui sur le dogme libéral, promouvant l'internationalisation, la privatisation et des réglementations favorables aux investisseurs, nationaux ou étrangers, pourvoyeurs de capitaux. 80 % des terres rurales agricoles ne sont pas officiellement enregistrées en Afrique³, ce qui encourage l'adoption de **nouveaux cadres juridiques** censés rationaliser l'oc-

² G. Courade, A. Osmont, É. Le Bris, B. Crousse (1991), Stimuler les politiques foncières à l'échelle internationale, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, ch.22, pp.233-257.

³ Lattier, Anthony (2013), *Accaparement des terres africaines: La question foncière devrait être une opportunité*, Radio France Internationale

cupation des terres et favorables à l'investissement des entreprises étrangères dans le foncier. Ces **réformes** consistent à enregistrer les terres, les rendre commercialisables et hypothécables. Cette tendance est soutenue par les institutions financières internationales, et par la Banque Mondiale en particulier, appuyée par les autorités nationales. Les investissements privés et les réformes foncières dans les secteurs de l'agriculture et extractif conduisent dans certains cas à l'accaparement de terres, privant les communautés de leurs ressources fondamentales, au détriment du développement local et de la sécurité alimentaire. Les populations rurales s'en trouvent fragilisées et les migrations vers les villes renforcées.

Près de 80% des conflits en attente de jugement devant les cours et les tribunaux dans la région des Grands Lacs concernent aujourd'hui l'accès à la terre. Il en est de même des conflits devant les **mécanismes informels** de résolution des conflits en milieu ruraux principalement (conseils de familles, sages des villages, églises, associations locales, ONG)⁴. Cette situation est en partie due au fait que les **cadres juridiques** fonciers sont longtemps restés imprécis et inefficaces, renforçant ainsi l'insécurité foncière⁵. Des solutions juridiques orthodoxes apportées à ces problèmes dans les années 1970 et 1980 ont renforcé un pluralisme institutionnel qui a amplifié les conflits. C'est notamment le cas en RDC, où le Code foncier de 1973 reconnaît la multiplicité des ayants droits sur la terre mais qui, en ne voulant exclure personne, mécontente tout le monde (voir paragraphe 3).

Les cadres juridiques des pays de la région sont caractérisés par la coexistence, souvent chaotique, entre ces nouvelles normes juridiques issues du droit moderne, censées rationaliser l'occupation des terres, et le droit coutumier. En effet, l'accès à la terre des ruraux pauvres est souvent fondé sur les coutumes et les pratiques. Les régimes fonciers, comme en RDC et au Burundi, reconnaissent formellement les compétences du droit coutumier à régir les droits collectifs en ce qui concerne les pâturages, et celles des droits privés exclusifs concernant les parcelles agricoles et résidentielles. Autrement dit, la population se tourne générale-

ment vers les chefs coutumiers ou les sages pour régler les questions liées à la propriété ou à l'usage des terres au niveau local. La Banque mondiale reconnaît elle aussi que les systèmes coutumiers et les systèmes formels de droits fonciers peuvent assurer pleinement le respect des droits de propriété⁶. Dans la pratique, de nombreux conflits fonciers sont alimentés par la faillite des cadres légaux, notamment dans la gestion des usages parfois incompatibles de la terre (élevage vs agriculture), mais aussi par la coexistence entre droit formel et droit coutumier. La juxtaposition de ces droits entraîne parfois une concurrence entre les titres fonciers formels délivrés par l'administration et les décisions prises par le pouvoir coutumier.

Cette confrontation entre des droits *de jure* (existant en vertu des lois formelles) et des droits *de facto* (existant dans les faits par la coutume) se produit souvent dans les zones en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, l'arrivée de personnes déplacées étant parfois source de grandes incertitudes quant au fait de savoir quels droits sont détenus ou devraient l'être par les nouveaux arrivants ou les résidents déjà installés sur place⁷. La complexité de la situation et les risques de litige peuvent prendre encore plus d'ampleur quand, par exemple, des terres sont attribuées à des entreprises étrangères ou déclarées de propriété publique sans consultation préalable auprès des propriétaires coutumiers (dont les droits ne sont pourtant pas considérés comme illégaux). Les communautés locales peinent à faire valoir leurs droits acquis selon la coutume, les titres de propriété formels prenant généralement pas sur les autres devant les tribunaux.

Depuis les années 2000, les réformes juridiques ont largement évolué vers un référentiel de gestion foncière de proximité et plus rapide⁸. Cependant, celui-ci a très peu tenu compte des innovations institutionnelles des acteurs locaux, ce qui pose des questions sur leur durabilité ou leur effectivité⁹. Au **Rwanda**, pays le plus avancé dans le processus de réforme dans la région (voir partie 2, par. 4), la remise en question des arrangements locaux et l'application brutale d'un nouveau cadre juridique depuis

⁴ Pèlerin, É; Mansion, A. et Lavigne Delville, P. (2011), *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*, Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 30, Co-édition CCFD-Terre Solidaire

⁵ *Ibidem*

⁶ World Bank (2007), *Agriculture for Development*. World Development Report, World Bank, Washington.

⁷ FAO (2003), **Le régime foncier et le développement rural**

⁸ Nyenyezi, B. A. Panati, O. M. (2014). « Dispositif », du jeu au sens. Programme de sécurisation foncière ou instrument du pouvoir-savoir au Burundi ?, dans S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013 – 2014*, Paris, L'Harmattan, p.77-99.

⁹ Mudinga, E., Nyenyezi, B. A. (2014). Innovations institutionnelles des acteurs non étatiques face à la Crise foncière en RDC : légitimité, efficacité et durabilité en question, dans : Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, L'Harmattan, Paris, p.177-197.

2005 continue de renforcer des mécontentements et des conflits latents. Au **Burundi**, le choix en faveur d'un cadre juridique trop technique¹⁰ depuis 2011 rend quasi impossible son effectivité, en même temps qu'il délégitime les mécanismes locaux de résolution des conflits¹¹. En **RDC**, « l'enchevêtrement juridique, qui comprend notamment la loi foncière, le code agricole et le code coutumier, a besoin d'être clarifié et un plan de gestion des sols établi. Cependant la loi pour la réforme foncière n'avance pas et la participation de la société civile est limitée »¹². La suspension des travaux entamés en 2012 sur la réforme foncière laisse en place un cadre juridique désuet, face à des actions locales palliatives peu durables et sans base légale, bien que légitimes¹³.

Il faut aussi questionner l'efficacité du droit coutumier à résoudre les conflits fonciers au sein des communautés. Cette efficacité est variable, notamment en fonction du contexte communautaire local, comme par exemple au Nord-Kivu où le pouvoir coutumier alimente souvent les rivalités communautaires plutôt que de les apaiser. Mais aussi en fonction de la capacité individuelle, du leadership et de la légitimité du chef coutumier, qui fera que ses décisions sont respectées dans certains endroits, et dévoyées ou ignorées dans d'autres.

Le jeu des rapports de pouvoir engendré par ces incertitudes juridiques conduit souvent à l'accaparement de terres aussi bien par les élites locales et nationales que par des entrepreneurs internationaux, constituant ainsi un sérieux potentiel de conflits : dans les trois pays, des décisions gouvernementales (concernant la révolution verte au Rwanda, la gestion des terres des rapatriés au Burundi, et celle des terres dites vacantes et des autres ressources naturelles en RDC) conduisent régulièrement à l'accaparement de terres par les élites et à la création d'une classe de paysans sans terre¹⁴.

Les conflits fonciers

Selon l'OCDE, le **conflit foncier** désigne tous les aspects de la contestation humaine autour des ressources liées à la terre. En Afrique, les conflits fonciers incluent les conflits territoriaux (par exemple entre

éleveurs et agriculteurs), agraires (lutte pour la possession de la terre agricole) et ceux autour de l'usage des ressources minérales et forestières.¹⁵ On peut classer les conflits fonciers en deux macro-catégories. Tout d'abord, les **conflits fonciers socio-environnementaux**, liés aux impacts de l'exploitation intensive des ressources naturelles, autrement dit aux nuisances des installations industrielles et des infrastructures de transport (accaparements de terres et impacts sanitaires, environnementaux, socio-économiques et culturels). Ils incluent donc certains des conflits territoriaux agraires (ceux liés à la présence de grandes entreprises) et ceux autour de l'usage des ressources minérales, pétrolières et forestières.

Ensuite, les **conflits fonciers communautaires**. Ces conflits fonciers sont souvent interprétés comme une conséquence de l'aggravation de la compétition pour le contrôle et la gestion des ressources naturelles. Mais ils sont aussi révélateurs des dynamiques sociales qui traversent les sociétés africaines, notamment autour des questions identitaires et ethniques. Dans la région des Grands Lacs, ces conflits soulignent qu'une clarification et une transformation s'imposent, tant en ce qui concerne l'aspect juridique du système foncier que l'organisation de la gestion des terres. Les modèles actuellement en place – qu'ils soient réglementaires ou d'essence traditionnelle – ne sont plus adaptés à la problématique foncière contemporaine. Un des défis majeurs est donc d'assurer aux populations la possibilité de vivre ensemble, et d'exploiter et de mettre en valeur les ressources disponibles dont elles disposent. Quand cela n'est pas possible, on voit des formes de compétition pour les ressources naturelles donner lieu à des formes de conflictualité plus larges.

En effet, les conflits fonciers ont joué un **rôle capital dans les conflits armés et les guerres civiles** qu'ont connus les pays de la région au cours des années 1990 et 2000 et ils se sont accentués depuis une décennie avec le retour des réfugiés des trois pays dans leur États respectifs. Pour le cas du **Rwanda** tout d'abord, durant la période de 1959 à 1963, suite aux conflits entre les Hutus et les Tutsis, une partie des Tutsis

¹⁰ Kohlhagen, D. (2011), In Quest of Legitimacy: Changes in Land Law and Legal Reform in Burundi, dans Ansoms, A., Marysse, S., *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region of Africa: A Political Economy Perspective*, Palgrave Macmillan, Londres.

¹¹ Nyenyezi et Panait, Ibid.

¹² Civil Society Dialogue Network, *Mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région : quel soutien la communauté internationale, en particulier l'UE, peut-elle apporter à la société civile congolaise ?*, Rapport de la réunion du 18 mars 2014.

¹³ Mudinga et Nyenyezi, Ibid.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Richards, P. (2013), Conflits fonciers, dans OECD, **Conflits liés aux ressources et terrorisme : Deux facettes de l'insécurité**.

se sont réfugiés dans les pays voisins. Lors de leur départ, leurs terres ont été soit occupées par la population restante, soit « confisquées et réaffectées par les autorités »¹⁶. Néanmoins, le changement de régime politique en 1994 favorisera leur retour. Une fois de retour, leurs besoins en termes de terre n'ont pas pu être comblés conformément aux prévisions de l'Accord de Paix d'Arusha et de la politique étatique dite de « terre alternative ». Ainsi, beaucoup de Tutsis revenus au Rwanda ont commencé à s'installer sur les territoires des Hutus qui ont fui le pays en 1994 (**Id.** : 108). Cela a été la source de nombreuses tensions sociales et de conflits fonciers lors du retour des Hutus à partir de 1996 (**Id.** : 108). Les solutions de redistribution des terres proposées par le gouvernement rwandais n'ont pas permis de résoudre ce problème. Des cas d'expropriations illégales et d'accaparement par les élites politiques ont fait des mécontents dont la contestation a souvent été réprimée par les autorités locales.

La même situation relative aux réfugiés a lieu au **Burundi** à travers deux grands courants de déplacement des populations, qui correspondent à deux grandes périodes d'éclatement de conflits : celui de 1972 (le début des conflits politico-ethniques) et celui de 1993 (le début de la guerre civile). Dans ce cas, ce sont essentiellement les Hutus qui fuient et leurs terres sont occupées par des Tutsis voisins ou des déplacés intérieurs. Cela se fait soit de leur propre gré soit avec l'accord de l'administration. Plusieurs tentatives législatives et réglementaires seront mises en place, d'abord vers le milieu des années 1970 et ensuite au début des années 1990, pour trouver une solution au problème des réfugiés, mais sans succès¹⁷. Il faudra attendre les Accords d'Arusha pour la Paix en 2000 pour trouver des solutions politiques qui, néanmoins, auront beaucoup de difficultés à être mises en œuvre. Des solutions équitables ont été proposées par la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) avant d'être suspendues par le parti au pouvoir. L'ethnicisation de la résolution des conflits fonciers par la CNTB a alors provoqué une véritable crise politique en 2012 et l'accaparement des terres par les élites a été la conséquence de la politisation du travail de la CNTB.

Pour le cas de l'Est de la RDC, le même problème se pose à partir de 1996, lorsque durant la guerre, des populations entières vont soit se déplacer à l'intérieur du pays, soit se réfugier dans des pays voisins comme le Burundi, le Rwanda, mais aussi la Tanzanie¹⁸. Il y a eu plusieurs vagues de déplacements de populations, en fonction des déplacements des fronts de guerre mais aussi des multiples attaques de milices ou de groupes rebelles¹⁹. A leur retour, ces populations déplacées ont vu leurs terres occupées par d'autres personnes qui se les étaient attribuées ou qui en avait acquis la propriété via l'administration ou des tiers²⁰. En RDC, ce problème de réfugiés et de déplacés a été accentué par celui des migrations de Rwandais qui sont arrivés en RDC en plusieurs vagues depuis les années 1950 et qui ont occupé les terres des autochtones²¹, soit celles laissées vacantes par le déplacement des populations, soit en s'appropriant des terres occupées par les autochtones. S'il n'y a quasiment pas de structures étatiques qui s'occupent de ce problème, celui-ci est renforcé par les injonctions gouvernementales en vue de l'occupation des terres dites « vacantes », favorisant l'accaparement des terres. Les solutions proposées par les ONG impliquées dans la gestion et la résolution de ces conflits seront continuellement confrontées à leur invalidation par les structures étatiques, posant ainsi le problème de leur durabilité.

L'accaparement des terres : le retour de la terre au cœur de l'agenda du développement

L'accaparement des terres (« *land grabbing* ») constitue depuis 10 ans déjà l'une des problématiques majeures de notre modèle de développement à l'échelle planétaire. Celles-ci se cristallisent généralement autour des enjeux de la lutte contre le changement climatique, de la souveraineté alimentaire et des droits humains. L'accaparement des terres ne constitue pas un phénomène nouveau, mais il a connu récemment une nette et brutale accélération, faisant des actifs agricoles, et en particulier des terres, « une ressource stratégique au même titre que le pétrole ou certains minerais »²².

¹⁶ Leegwater, M. (2011). *Sharing Scarcity : Issues of Land Tenure in South-east Rwanda*, dans : A. Ansoms, S. Marysse (eds). *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region of Africa. A Political Economy Perspective*, New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 104-122

¹⁷ Nyenyezi, B. A., Ansoms, A. (2013), *Dynamiques de pouvoir et d'autorité dans l'arène foncière au Burundi : instrumentalisation du pouvoir étatique*, dans Marysse, S., Reyntjens, F., Vandeginste, S. (éds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*, Paris : L'Harmattan.

¹⁸ Ansoms, A., Hilhorst, Th. (éds.) (2014). *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*, Boydell & Brewer, USA.

¹⁹ Il s'agit des guerres pendant la période 1996, 1998, 2001, 2004, et jusqu'à ce jour dans certaines parties de l'Est de la RDC.

²⁰ Nyenyezi, B. A., Ansoms, A. (2012). *L'arène foncière au Burundi : comprendre les rapports de force*, in : Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012, 2012*, L'Harmattan, Paris, p. 49-72.

²¹ Il s'agit, pour exemple, des populations rwandophones vivant aujourd'hui à l'Est de la RDC (*banyamulenge*) ou des différents groupes de Hutus et Tutsis rwandophones vivants dans la même zone.

²² Jean-Paul Charvet, « Land grabbing ou accaparement de terres agricoles », *Encyclopædia Universalis*, consulté le 4 novembre 2015, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/land-grabbing-accaparement-de-terres-agricoles/>.

Accaparement des terres dans les Grands Lacs : la RDC en tête

La RDC est le pays de l'Afrique des Grands Lacs le plus affecté par le phénomène de l'accaparement de terres. Il dispose d'une superficie de terres agricoles inégalee en Afrique puisque seuls 5% à 10% de ses 80 millions d'hectares de terres arables sont officiellement utilisés. Il serait le troisième pays africain le plus touché par l'accaparement des terres à grande échelle (3 millions d'ha), derrière Madagascar (3,7 millions d'ha) et l'Éthiopie (3,2 millions ha). Selon le RRN, le sol et le sous-sol congolais sont déjà dans leur grande majorité sous concession.

Dans le **secteur agricole**, 2 850 356 ha ont été répertoriés par le projet **Landmatrix**. Le Gouvernement congolais envisage en outre la création de nouveaux **parcs agro-industriels**, pour lesquels trois sites ont déjà été identifiés : 53 000 ha autour de Nkundi (district des Cataractes, Bas-Congo), 10 000 ha sur le plateau des Bateke (district de Kwango, Bandundu), 40 000 ha autour de Kimbinga (district du Kwilu, Bandundu). Cinq autres sites, établis au Katanga (Kalemie, Kasese), dans le Maniema (Kindu et Kasongo), en Équateur (Bumba,

Businga) et dans la Province orientale, devraient également être ouverts à l'investissement.

Dans le **secteur minier**, on dénombre pas moins de 102 entreprises et 75 investisseurs privés qui se sont vu attribuer un ou plusieurs permis d'exploration ou d'exploitation minières par les autorités de Kinshasa, dont une grande partie concentrés dans la province du Katanga, sans tenir compte de la ruée sur les titres miniers, certaines sources dénombrent plus de 300 exploitants. Les plus importants de ces projets miniers entraînent l'appropriation par les entreprises de milliers d'hectares de terres, souvent en partie habitées et utilisées par des communautés locales (agriculture, artisanat minier). Dernier mégaprojet minier en date, le projet de Kamoa au Katanga, attribué aux groupes canadien Ivanhoe Mining et chinois Zijin Mining, concerne les plus grandes réserves de cuivre au monde encore inexploitées et occupera une superficie équivalente à celle de la ville de Londres, près de 400 km².

Dans le **secteur forestier**, la RDC possède plus de 45% de la forêt équatoriale africaine et 6% des réserves tropicales mondiales, contenant des variétés de bois rares. Selon Global Witness, on dénombre actuellement 57 concessions forestières industrielles en RDC, pour une superficie totale de 10 840 328 ha. La SODEFOR, la plus grosse entreprise forestière de RDC, détient des concessions d'une superficie totale proche des 2,3 millions ha. Selon Global Witness, « les plus grosses entreprises – tant en termes de superficie forestière faisant l'objet d'une concession que de bois récolté – (...) ont toutes été identifiées comme ayant commis les atteintes à la loi [congolaise] les plus graves ». Et ce malgré l'instauration en 2002 et la reconduction en 2005 d'un moratoire sur les nouvelles concessions forestières. En mars 2016, le ministre de l'Environnement congolais, Robert Bopololo, a déclaré que les autorités compaient « rouvrir [le] dossier [de la fin du moratoire] dans l'intérêt [financier] de la République ». La Banque Mondiale reconnaît que l'amélioration du « climat des affaires » et la construction d'infrastructures et de routes en RDC « pourraient provoquer une augmentation de la déforestation ».

Plusieurs termes existent pour nommer le phénomène d'accaparement des terres, selon le type d'acteurs qui les utilisent et le point de vue qu'ils expriment. Mentionnons notamment : « acquisition de terres à grandes échelles » pour la Banque Mondiale ; « appropriation à grande échelle » pour la coopération au développement bilatérale française (AFD) ; « pression commerciale sur les terres » pour l'International Land Coalition ; « transactions foncières commerciales à grande échelle » pour le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) ; « accaparement de terre » pour des organisations paysannes.

Quand on parle d'accaparement des terres, les termes « à grande échelle » prêtent à discussion, notamment parce qu'ils renvoient à des réalités différentes selon le contexte

local : on parlera de « grande échelle » pour 30 000 hectares dans le Bandundu (RDC), mais aussi pour 5 hectares au Burundi ou dans le Sud-Kivu littoral (RDC). Il est donc important que la définition adoptée soit la plus large possible pour englober un maximum de situations reflétant la question des « impacts fonciers ».

L'accaparement des terres englobe des acquisitions et des mises sous concession qui partagent une ou plusieurs des **caractéristiques** suivantes²³ : qui sont contraires aux droits humains ; qui ne reposent pas sur le consentement préalable, libre et éclairé des usagers affectés ; qui ne reposent pas sur une évaluation minutieuse, ou ne tiennent pas compte des impacts sociaux, économiques et environnementaux ; qui ne font pas l'objet de procédures transparentes définissant des engagements clairs et contrai-

²³ Déclaration de Tirana, signée par l'Assemblée des membres de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, à laquelle assistaient des organisations de la société civile et des organisations internationales, dont la Banque mondiale, le 27 mai 2011.

gnants en ce qui concerne les activités, l'emploi et le partage des bénéfices ; qui ne reposent pas sur une planification démocratique efficace, une supervision indépendante et une participation significative.

INÉGALITÉS FACE À L'ACCÈS À LA TERRE DES PEUPLES DES FORÊTS ET DES FEMMES PAYSANNES

En Afrique des Grands Lacs, les inégalités en termes de l'accès, du contrôle et de l'utilisation des ressources, la terre en l'occurrence, touche généralement les peuples des forêts et les femmes paysannes. Ces inégalités ont été progressivement instituées à travers la mise en place des règles de gestion foncière discriminatoires par rapport à ces deux catégories sociales. Certains facteurs déterminants de ces inégalités résultent avant tout d'une construction normative, politique ou culturelle avant d'être économique.

Peuples des forêts : de la marginalisation juridique aux inégalités de fait

Plusieurs groupes sociaux appartenant à la catégorie dite des peuples des forêts sont disséminés le long de l'équateur, en Afrique centrale. On les retrouve notamment au Gabon, au Cameroun, au Burundi, au Rwanda, en RDC et en Ouganda. Ces groupes sont essentiellement chasseurs, cueilleurs et pêcheurs vivant dans des forêts et en Afrique des Grands Lacs ; ils sont considérés généralement comme étant des autochtones (appelés Batwa ou Bambuti)²⁴. Ils auraient été rejoints puis dominés par les peuples cultivateurs et pasteurs arrivés dans la région dès le 5^e siècle avant notre ère. L'évolution de la législation dans cette région n'a pris en compte le droit coutumier de ces peuples dans presque aucun domaine, et notamment celui des régimes fonciers. Cela a eu plusieurs conséquences discriminatoires pour ces peuples, notamment des inégalités par rapport à l'accès à la terre. Ce processus traverse les périodes précoloniale, coloniale et postcoloniale.

Premièrement, pour ce qui est du droit coutumier qui prévalait durant la période précoloniale, celui-ci n'a pas pris en compte le régime foncier des peuples autochtones. Les régimes coutumiers qui régissent alors l'accès à la terre ou la tenure foncière des peuples autochtones « étaient de nature collective, organisés autour des droits de clans précis et fondés sur des concepts d'utilisation saisonnière des terres sur de très vastes superficies couvertes en grande partie de forêts »²⁵. Cependant, au fur et à mesure des conquêtes des terres et des espaces forestiers par d'autres groupes ethniques, les peuples des forêts se sont vus contraints de s'intégrer dans des régimes fonciers qui n'ont pas pris en compte leur régime foncier forestier coutumier. Au fil des évolutions politiques et historiques, qui ont vu l'affirmation de plusieurs droits coutumiers selon les identités culturelles des peuples, les peuples autochtones ont été simplement assujettis à la coutume générale dominante²⁶.

Deuxièmement, concernant la période coloniale, l'histoire va se répéter pour ce qui est des droits fonciers des peuples des forêts : encore une fois leurs droits ne seront pas pris en compte dans les réformes qui se succèdent. En effet, pour les cas du Rwanda et du Burundi tout d'abord, l'Allemagne qui colonise ces pays vers la fin du 19^e siècle maintient les institutions traditionnelles et ne modifie pas le droit foncier. Ainsi, tout au long de la colonisation allemande qui prend fin en 1916, une politique d'administration indirecte sera promue. Il appartiendra au Mwami et à ses représentants de gérer la terre dans ces pays, à quelques exceptions près. Lorsque le Rwanda et le Burundi sont rattachés au Congo belge pour le compte de la Belgique en 1916, les règles du jeu changent complètement et les destins des peuples des forêts vivant sur ces territoires se croisent. Le Ruanda-Urundi est soumis aux lois du Congo belge. Ceci aura des impacts très négatifs sur les droits fonciers des peuples des forêts des trois pays. Par exemple, en 1925, une ordonnance obligera les autorités coutumières à mettre les zones humides et marécageuses à la disposition de tous les cultivateurs, ce qui sera problématique pour les peuples des forêts. Plusieurs autres textes juridiques co-

²⁴ Amani J.P. (2009). « Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique. Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques. N°1, Evolution historique du droit foncier et son incidence sur la propriété foncière des Batwa au Burundi », Rapport de *Forest Peoples Programme*, Royaume-Uni ; Huggins Ch. (2009). « Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique. Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques. N°4, Les lois foncières historiques et contemporaines et leur incidence sur les droits fonciers des peuples autochtones au Rwanda », Rapport de *Forest Peoples Programme*, mai 2009.

²⁵ Huggins 2009, Ibid.

²⁶ Acquier J.-L. (1986). *Le Burundi*, Marseille, éditions Les Parenthèses, France.

loniaux vont systématiquement poser des problèmes de compatibilité avec les traditions des populations autochtones, mais les peuples des forêts vont en souffrir le plus. Il s'agit par exemple du principe des terres vacantes, de l'interdiction d'habiter les espaces nouvellement protégés, de la limitation de faire de la chasse, de la non-prise en compte de la propriété collective, etc.

Troisièmement, les droits fonciers contemporains n'ont pas rendu justice aux peuples des forêts dépossédés au fur et à mesure des réformes dans ces trois pays. Les logiques qui ressortent des législations coloniales vont se poursuivre après les indépendances. La marchandisation des terres et la protection de l'environnement rentrent dans les logiques des réformes coloniales antérieures et ne tiennent pas du tout compte des régimes fonciers de ces peuples. Ainsi, durant la période postcoloniale, ces peuples seront non seulement expulsés sans indemnisation des zones protégées, mais ils seront aussi obligés de payer pour extraire de l'argile dans les marais²⁷.

Les femmes paysannes et le foncier : quand les normes institutionnalisent les inégalités

La situation de certaines femmes dans la région a évolué dans le sens de l'égalité des droits (ex. depuis 1999, la loi rwandaise accorde aux femmes le droit d'hériter des terres), mais de façon générale, elle n'a pas beaucoup changé dans le cadre de l'accès à la terre. La société traditionnelle de cette région était structurée suivant un système patriarcal très élaboré. Dès la naissance, n'étant pas perçus comme égaux, les filles et les garçons étaient considérés et socialisés différemment. Alors que les enfants du sexe masculin étaient considérés comme destinés à perpétuer la lignée et à garantir la protection et la survie de toute la famille, ceux du sexe féminin n'étaient pas considérés comme appartenant à leurs familles d'origine. Les filles étaient destinées au mariage, à quitter leurs toits familiaux pour appartenir ensuite à une autre famille. C'est là l'une des principales raisons pour lesquelles les droits coutumiers de cette région n'ont pas permis que les femmes puissent hériter de la terre, afin qu'elles ne puissent pas appor-

ter le patrimoine foncier de leurs pères dans les familles de leurs maris. En excluant les femmes de l'accès à la terre, les institutions coutumières ont officiellement institutionnalisé les inégalités entre les hommes et les femmes, rendant ces dernières plus vulnérables, pauvres et davantage économiquement dépendantes.

Durant toute la période coloniale, les colons n'ont pas promu l'égalité entre les femmes et les hommes pour plusieurs raisons. Non seulement cette question était encore très controversée dans la société occidentale de l'époque, belge²⁸ et allemande en l'occurrence, mais il y avait aussi un manque d'intérêt manifeste pour une entreprise d'émancipation des femmes à une époque où les liens entre la condition des femmes et le sous-développement n'étaient pas encore élucidés (Verschuur, Reysoo 2002 : 149-158). En outre, s'il fallait compter sur l'éducation, il faut se rappeler que l'essentiel de l'instruction se faisait à cette époque par des religieux. Or, ceux-ci étaient convaincus que les inégalités de genre étaient le fait d'un dessein divin. Cela fut ainsi à la base de la persistance du statut inférieur des femmes pendant la colonisation. Cette situation était similaire dans les trois pays de la région des Grands Lacs, qui ne constituaient alors qu'un seul et même pays, colonisé par la Belgique à partir de 1916. Le domaine foncier ne faisait pas exception à cette règle, comme nous allons le voir un peu plus loin.

Pour ce qui est de la similarité du processus politique et institutionnel/juridique postcolonial enfin, la situation des femmes restera identique au lendemain des indépendances, durant la période des partis uniques – qui prend fin dans les années 1990 – et durant les périodes de transition politique qui ont suivi. Les évolutions politiques et législatives qui ont lieu dans les années 2000 favorisent une certaine avancée par rapport à la situation des femmes, tempérée cependant par la survivance des pratiques coutumières. En effet, ces évolutions ne cesseront pas de se heurter à la pratique coutumière qui va leur survivre dans une situation de pluralisme juridique. Ce pluralisme se manifeste en termes de contradiction entre le droit coutumier et le droit étatique au

²⁷ Couillard V., Gilbert J., Kenrick J., Kidd Ch. (2009). « Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique. Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques. Aperçu général : analyse et contexte ». Rapport de *Forest Peoples Programme*, Royaume-Uni.

²⁸ Gubin E., Vogel-Polsky E. (2007). *Une femme de conviction*, Bruxelles, Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes.

Rwanda par exemple. On retrouvera la même situation au Burundi et en RDC, à la seule différence que, dans ces deux derniers pays, les contradictions au sein même du droit étatique quant au statut et aux droits des femmes renforcent l'application de la coutume. Ainsi par exemple, malgré tous les instruments juridiques internationaux ratifiés et les avancées contenues dans les Constitutions et les législations burundaises et congolaises, soit les lois d'application n'ont pas suivi la logique de l'égalité des genres, soit elles ont référé au droit coutumier pour régir la matière, soit elles n'ont pas été appliquées face à des mentalités ou des coutumes qui n'ont pas pu évoluer. Il faut cependant louer les efforts du gouvernement rwandais en faveur de l'égalité des genres, qu'il tente de promouvoir malgré le reste des pesanteurs patriarcales toujours en place*

LA RESPONSABILITÉ DE L'UE POUR UNE GESTION DURABLE ET ÉQUITABLE DU FONCIER

Les origines de la réflexion sur le foncier dans les pays en voie de développement au sein des Etats membres et de l'Union Européenne

C'est au passage entre les années quatre-vingt-dix et le début des années 2000 que certains des Etats membres de l'UE commencent à s'intéresser aux questions du foncier dans les pays en voie de développement (PVD), et à réfléchir à la gouvernance du secteur foncier comme un levier possible pour le développement économique et la réduction de la pauvreté. C'est en 1996 que la France met en place un comité de pilotage sur les questions du foncier en milieu rural, les ressources naturelles et le développement. « Au même moment, la France et la Grande-Bretagne décident aussi de travailler ensemble sur les questions du développement, en se basant sur leurs importantes expériences de terrain et sur leur important bagage de recherche sur le sujet. Il est décidé que le foncier serait un des domaines communs », ce qui mène le Royaume-Uni à créer un co-

Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers

Applicables aux terres, aux pêches et aux forêts

- **Etablissent** le devoir des États de **reconnaître, protéger** les droits fonciers légitimes, qu'ils soient formels, informels ou coutumiers, et de **s'engager pour en faciliter l'exercice**.
- **Appellent** les États à reconnaître le contexte social dans lesquels les droits s'exercent, et reconnaissent qu'aucun droit foncier, même la propriété privée, n'est absolu.
- **Reconnaissent** le lien indissoluble entre les **droits fonciers** et les **droits humains**, et elles incitent les États à respecter les droits civils, politiques et économiques des détenteurs de droits fonciers, des agriculteurs, et des protecteurs de l'environnement.
- **Affirme** les principes de **non-discrimination** et d'égalité des sexes dans l'accès aux droits fonciers.
- **Incitent** les États et les organisations non étatiques à des investissements fonciers qui **respectent les droits locaux et ceux des peuples autochtones**, qui tiennent compte de leur **impact environnemental** et qui ne négligent pas les intérêts des petits agriculteurs, des paysans et des paysannes.
- **Incitent** les États et les acteurs non étatiques à mettre en place des mécanismes de diligence qui prévoient le **consensus préalable** et informé des communautés impliquées dans **les transactions foncières à grande échelle**.

mité similaire à celui mis en place par les Français. Les deux groupes de travail seront dirigés respectivement par le Groupe de recherche et d'échange technologiques (GRET) et par l'*International Institute for Environment and Development* (IIED). Les deux groupes travaillent avec une approche multidisciplinaire et ne considèrent pas les questions foncières comme un enjeu exclusivement économique, mais prennent aussi en compte l'importance de la terre comme « objet social au cœur de questions sociologiques importantes telles que l'identité, la citoyenneté, l'équité sociale, etc. ».

Les échanges franco-britanniques contribuent aux discussions parmi les bailleurs qui s'intéressent au foncier, et les deux groupes de travail appuieront la publication, en 2003, par la Banque Mondiale, du rapport « Land Policies for Growth and Poverty Reduction », un document qui aura un impact important sur les politiques des bailleurs liées au foncier dans les années suivantes. Le document de la Banque Mon-

diale, rédigé en grande partie par son *chief economist* Klaus Deninger, met l'accent sur les droits de propriété individuels comme une réalité institutionnelle du milieu rural dans les PVD, et souligne l'importance de la sécurisation des titres fonciers individuels comme réponse principale aux inégalités foncières et aux bas niveaux d'investissement agricole dans ces pays. C'est à travers la sécurisation des droits de propriété individuels et la création de marchés efficaces de titres fonciers que la terre peut devenir un levier pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. La Banque mondiale admet que la formalisation des droits de propriété et de jouissance coutumiers, là où ils existent, devraient être privilégiée par rapport à l'imposition de la loi étatique. Cependant, la Banque voit ces droits (ainsi que les droits collectifs) dans une perspective évolutionniste : ils représentent les restes de formes d'organisation sociale dépassées, et leur reconnaissance n'est qu'un préalable à leur intégration éventuelle dans le système juridique dominant.

Si l'influence des groupes de travail britannique et français reste limitée dans les publications de la Banque Mondiale, leurs expériences de recherche et d'échange auront un impact plus important sur le point de vue de l'UE sur la question. En effet, en 2002, la Direction Générale du Développement de la Commission Européenne (DG DEV, aujourd'hui DEVCO) lance une task force multi-acteurs comprenant des experts de la Commission, des personnes-ressources et des représentants des Etats membres pour produire des directives, qui pourront orienter l'action des agences de coopération au développement des Etats membres ainsi que celle de sa propre Direction générale au développement. Le document, qui compte seulement quelques pages, présente une critique des approches qui mettent au centre des interventions foncières les droits de propriété individuels, tout en épousant une conception évolutionniste des droits fonciers. A travers ce document, la Commission et DEVCO lancent un débat qui nuance la vision exclusivement économique promue par la Banque Mondiale. Cette réflexion aboutira au premier document de politique de l'UE sur le foncier dans les PVD, une communi-

cation adressée au Conseil et au Parlement qui expose les grandes lignes de l'orientation de l'UE par rapport aux politiques du foncier dans les PVD. Le document met en évidence son point de vue nuancé, qui cherche clairement à trouver un compromis entre la valeur et le potentiel économique de la terre comme ressource et les multiples fonctions sociales qu'elle recouvre dans de nombreuses sociétés des PVD. Le document reconnaît que le régime foncier « lie de façon étroite les enjeux de la richesse, du pouvoir et du sens. Le contrôle des modes de gestion des terres forme une partie importante de l'identité et de la vie des sociétés rurales ». Dans le même ordre d'idées, le régime foncier est défini largement comme un « système d'accès à et de contrôle de la terre et des ressources liées » et les droits fonciers ne « sont pas limités à la propriété privée au sens strict, mais ils peuvent résulter d'un équilibre assez hétérogène entre les droits et les devoirs individuels et les règlements collectifs à différents niveaux ». La vision des politiques foncières présentée dans ce document reconnaît donc à la fois l'aspect multidimensionnel de la terre comme objet social et la variété des formes de gestion et d'accès issue des systèmes légaux étatiques ainsi que des régimes fonciers coutumiers. Cette variété de sources de légitimité foncière, toujours selon la Task Force, est souvent une source d'inefficacité dans la gestion du foncier et des conflits. C'est pour cette raison que l'UE reconnaît le besoin de trouver un compromis entre « les normes foncières formelles et les normes et institutions informelles »²⁹.

Le document va plus loin et, contrairement aux approches qui seront proposées par des bailleurs multilatéraux tels que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), la Task Force de l'UE reconnaît le rôle crucial des politiques foncières comme pierre angulaire non seulement pour le développement économique et la réduction de la pauvreté, mais aussi pour la stabilité sociale, la prévention des conflits et l'équité sociale. En ce sens, les politiques foncières deviennent un outil fondamental pour atteindre une série d'objectifs tels que la sécurité alimentaire, la durabilité environnementale, l'égalité des genres et le

²⁹ EU Task Force on Land Tenure (2004), *EU Land policy guidelines, Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries*

respect des droits de l'homme. Il s'agit ici d'une approche radicalement différente de celle des bailleurs multilatéraux. Elle est alignée sur les positions de l'anthropologie sociale et des études du développement. Ceci est particulièrement important dans la suite du document, où la Task Force cite des positions critiques envers l'approche basée sur une conception marchande de la terre et sur la valeur économique des titres de propriété individuels. La Task Force reconnaît clairement que « titling may not be the solution » (la titrisation n'est peut-être pas la solution) et que l'objectif d'une politique foncière durable ne devrait pas nécessairement être de munir chaque usager foncier d'un titre formel, mais de garantir l'accès aux usagers selon une variété de modes d'accès et de gestion du foncier. Elle propose de reconnaître qu'une politique foncière efficace ne doit pas se limiter à sécuriser les droits fonciers, mais doit reconnaître les droits existants en les intégrant dans l'éventail des modes de gestion légitime, de façon à maximiser les résultats en termes de réduction de la pauvreté et de croissance économique, mais aussi d'équité sociale, de prévention des conflits et de protection des droits humains. C'est dans cet esprit que le document de l'UE suggère une approche qui est basée à parts égales sur le besoin de sécuriser les titres pour en obtenir des avantages économiques et sur le besoin de protection des droits humains des populations, qui sont reconnus comme un des prérequis pour que les couches les plus défavorisées des populations, notamment les femmes et les peuples autochtones, aient accès aux droits humains fondamentaux, ainsi qu'aux droits civils et politiques.

L'engagement de l'UE et de la France pour les Directives volontaires et la gestion durable des régimes fonciers

Les actions de l'UE pour la gestion durable des régimes fonciers

Dans son analyse des directives européennes sur le foncier, Pascal Bergeret³⁰ écrit que : « Depuis que les directives ont été publiées en novembre 2004 par une communication de la Commission, elles ont attiré très peu d'attention » et que ce fait montre que « le travail de la *Task force*, malgré son parrainage par les plus hauts niveaux de gouvernance de l'UE (Commission, Conseil et Parlement), n'est pas assumé par le système de l'UE. Comme on l'a vu, le point de vue de la *Task force* diffère de celui des autres bailleurs internationaux dans sa couleur politique ».

C'est en 2012 que les débats sur les politiques foncières reprennent une place centrale dans les discussions sur les politiques de développement. Cette attention renouvelée est justifiée en partie par l'attention médiatique plus importante portée au cours de la première décennie des années 2000 aux nombreux cas d'accaparements des terres en Asie, en Amérique Latine et en Afrique. Ces derniers sont souvent occasionnés par des investissements économiques réalisés par des entreprises multinationales, ou encore par des États cherchant des étendues de terre pour produire des denrées alimentaires ou pour produire des agro-carburants. Pour sa part, la société civile internationale a commencé en 2010 un processus de discussion au sein du Comité pour la Sécurité Alimentaire (CSA) de la FAO, regroupant les représentants de gouvernements et de la société civile afin d'aboutir à une série de principes directeurs internationaux régissant la gestion des terres, mais aussi celle de la pêche et des forêts. Le résultat de cette discussion a été, en 2012, la promulgation des **Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers Applicables aux Terres, aux Pêches et aux Forêts** (ci-après Directives Volontaires). Le but de ces directives est de proposer un cadre clair aux gouvernements nationaux et aux investisseurs privés pour que le nombre

³⁰ Bergeret, P. (2008), **EU Land Policy and the Right to Food**, Transnational Institute et 11.11.11,

croissant de projets agro-industriels visant les terres des pays en voie de développement soient conduits selon des modalités qui promeuvent la sécurité alimentaire, la protection des droits des communautés locales, la distribution équitable des profits économiques, le respect des droits fonciers de légitimation étatique et coutumière, et en particulier ceux des femmes, des minorités ethniques et des peuples indigènes.

Depuis leur adoption par le CSA, les Directives Volontaires se sont imposées comme l'instrument clé pour une gestion du foncier durable et équitable. Bien qu'elles ne soient pas de nature contraignante, elles représentent un instrument de *soft law* susceptible d'être mobilisé par les communautés touchées par des projets d'investissement foncier à grande échelle concernant les terres où vivent ces dernières, ainsi que par des organisations de la société civile qui visent à influencer les processus de réforme foncière en cours dans leurs pays respectifs. De plus, les Directives Volontaires fournissent aux organisations de la société civile des pays occidentaux des outils de contrôle et de redevabilité vis-à-vis des entités privées qui souhaitent investir dans les ressources naturelles des pays hôtes, tant en Europe qu'en Afrique ou en Amérique Latine. Les Directives Volontaires, de fait, établissent une série de principes clairs et de bonnes pratiques à suivre pour une gestion responsable des ressources naturelles auxquelles elles s'appliquent.

Depuis leur lancement, l'UE a été en première ligne dans la vulgarisation et la diffusion des Directives Volontaires. Ceci n'est pas étonnant car les principes contenus dans les Directives Volontaires s'accordent aux directives contenues dans le document de politique foncière de la Commission datant de 2004 (voir par 3.1) : elles prévoient une pluralité d'approches pour la reconnaissance des droits fonciers, elles portent une attention particulière aux minorités, elles reconnaissent les aspects culturels et sociaux de la terre et non seulement sa valeur économique. L'UE a été impliquée dès le début de la discussion sur les Directives Volontaires en 2009, et elle est actuellement un acteur crucial dans leur développement et leur diffusion. L'appui de l'UE

se manifeste par son implication dans un nombre d'initiatives :

► **EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention**

Depuis 2009, l'UE et l'ONU ont établi un partenariat stratégique qui vise à gérer les conflits liés aux ressources naturelles dans les pays en voie de développement. Ce partenariat a eu un volet régional « Grands Lacs », avec des projets mis en œuvre au Rwanda, au Burundi et en RDC. Ces projets étaient focalisés sur l'artisanat minier (au Burundi), la médiation des conflits fonciers par les comités des conciliateurs (au Rwanda, voir aussi 2.2) et les conflits fonciers dans les zones minières (en RDC).

► **Le Programme Thématique sur les Terres**

DEVCO a mis en œuvre en 2013 et en 2015 une série de programmes qui visent à appuyer une gestion durable du système foncier dans les pays bénéficiaires, y compris l'appui technique aux autorités locales chargées de la mise en œuvre des programmes fonciers ainsi que des actions pour la vulgarisation des Directives Volontaires. Les actions menées en 2013 ont abouti à un montant total de 33 millions d'euros, tandis que pour les actions menées en 2015 le total est de 31 millions d'euros. La plupart de ces interventions sont concentrées sur le continent africain (Angola, Burundi, Ethiopie, Cote d'Ivoire, Kenya, Malawi, Niger, Somalie, Sud-Soudan, Swaziland, Cameroun, Ghana, Ouganda et Guinée-Bissau). Il est à remarquer que certaines de ces interventions s'insèrent de façon transversale dans le partenariat UE-FAO (voir point suivant).

► **EU-FAO Partnership**

Entre 2012 et 2017, l'action conjointe de la FAO et de l'UE a abouti à la mise en œuvre de plus de 140 programmes sur la gestion des ressources naturelles, du foncier, des espaces miniers, des forêts ou de la pêche, souvent avec le but explicite de diffuser les Directives Volontaires, pour un total dépassant les 600 millions d'euros³¹.

► **Land Policy Initiative**

L'UE participe aussi à la *Land Policy Initiative*, une initiative de la Banque Africaine de Développement, de la Commission de

l'Union Africaine et de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies, qui vise à instaurer un régime foncier juste et équitable dans les pays membres de l'Union Africaine. Le soutien de l'UE, chiffré à 8,8 millions d'euros, a pris fin en juin 2017.

► Appui à l'*International Land Coalition (ILC)*

L'ILC est une initiative qui rassemble les organisations de la société civile internationale, les ONG et certaines institutions de l'ONU pour la promotion de régimes fonciers qui soient inclusifs, justes et qui priorisent les intérêts des exploitants agricoles. L'UE s'est engagée à appuyer financièrement la stratégie 2016/2021 de l'ILC pour un montant total de 5 millions d'euros.

► Appui à l'initiative *Land Matrix*

Le *Land Matrix* est une initiative indépendante et non-gouvernementale qui vise à mettre en place un système de monitoring et de redevabilité des transactions foncières à grande échelle. Dans son planning stratégique 2017/2020, le *Land Matrix* prévoit la mise en place d'un système d'observatoires régionaux pour faire le suivi des grandes transactions foncières et de l'accapement des terres. L'UE soutient ce projet pour un montant total de 1 million d'euros d'ici 2020.

L'engagement de la France en faveur des Directives Volontaires

Comme nous l'avons souligné, la France a été présente depuis le début des discussions sur les politiques foncières dans les PVD. On retrouve au sein de l'AFD depuis le début des années 2000 le Comité Technique Foncier et Développement (CTFD), une structure consultative qui est au cœur de l'élaboration du point de vue et des politiques françaises sur la question de l'accès à la terre et des régimes fonciers. L'apport de ce comité a été central pour orienter les politiques sur le foncier au niveau européen (voir par. 3.1). Dès l'approbation des Directives Volontaires en 2012, le Comité Technique et l'AFD ont été en première ligne pour la diffusion des Directives Volontaires. Depuis 2014, l'AFD, par le biais du CTFD, a mis en place son propre système d'implémentation et de guidance pour le respect des Directives

Volontaires. Il s'agit d'un guide d'analyse *ex ante* de projets d'investissement agricole³². Modelé sur les principes des Directives Volontaires, ce guide a été produit dans le but de servir de « manuel de mise en œuvre » pour les projets d'investissement agricole réalisés par les investisseurs français. Bien que le guide soit une initiative remarquable et qu'il ait été adopté par DEVCO dans la mise en œuvre de certains de ses programmes, son utilisation est restée relativement limitée. En particulier, le guide n'est pas utilisé de façon systématique par l'AFD ni par PROPARCO, l'organisation-sœur de l'AFD qui rassemble les organisations du secteur privé, bien qu'elle ait été utilisée dans des projets pilotes. Le fait que cet outil produit par l'AFD n'ait pas été approprié ni utilisé de façon systématique par l'organisation des investisseurs du secteur privé réunis au sein de PROPARCO, ni par l'AFD elle-même, est source de préoccupation pour **EurAc** – qui y voit un manque d'engagement de l'AFD et de PROPARCO au-delà de la simple production d'outils. De plus, le guide propose une série d'évaluations préalables à la mise en œuvre de projets agricoles qui sont tout aussi pertinentes dans d'autres secteurs liés au foncier, notamment le secteur énergétique, le secteur minier ou le secteur immobilier. Il n'y a pas de raison pour que les mécanismes prévus dans le guide d'analyse *ex ante* ne soient pas applicables dans d'autres cas.

L'UE et le foncier : contradictions et limites

Les interventions de l'UE dans les pays en développement, qu'elles soient dans le domaine du foncier, de l'agriculture, de l'accès à la justice ou de l'éducation, ont toutes pour but ultime la **réduction de la pauvreté**. Dans la région des Grands Lacs, comme dans le reste de l'Afrique subsaharienne, la pauvreté se concentre dans les zones rurales, où résident 75 % des pauvres³³ ; par ailleurs, plus de 80% de la population vit encore de l'agriculture³⁴. Parmi les divers facteurs expliquant la paupérisation en milieu rural, soulignons l'exiguïté des terres arables (souvent une moyenne de 0,4 hectare par famille) à la fois liée à la croissance démographique et aux changements climatiques, ainsi qu'à une exploitation intensive des ressources naturelles (forêts, mines, etc.). Causée par une raréfaction des terres

³² FAO Technical Cooperation Department Field, Programme Management Information System, List of EU-Funded Projects

³³ Birgit Zimmerle, *Ibid.*

³⁴ Pèlerin, E., Mansion, A. et Lavigne Delville, P. (2011), *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*. (30), CCFD – Terre Solidaire/Gret; 1-127.

disponibles, cette **exiguïté foncière** crée une marchandisation foncière croissante³⁵. En ce sens, l'**accès des paysans à la terre** semble être l'un des principaux défis à relever pour lutter efficacement contre la pauvreté. Pourtant, les interventions de l'UE en matière de coopération au développement ou de soutien aux réformes foncières décrites dans ce rapport **laissent des portes ouvertes à de possibles situations d'abus** (voir Partie II).

Premièrement, l'UE ne dispose pas d'une politique spécifique et ambitieuse visant à juguler les **accaparements de terres** par les **entreprises européennes**. Bien que la Commission, par le biais de DEVCO, se soit *de facto* approprié les Directives Volontaire pour une gouvernance responsable des régimes fonciers de la FAO, celles-ci restent un instrument volontaire qui n'oblige ni l'Union, ni ses Etats membres, ni les entreprises privées à mettre en place des mécanismes d'évaluation et de contrôle des investissements fonciers. Deuxièmement, l'UE et certains de ses États membres ont recours à des instruments qui favorisent les accaparements de terres, notamment des instruments financiers (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Suède, Suisse)³⁶. Il faut néanmoins distinguer ici le cas de la RDC, où le phénomène d'accaparements des terres « à grande échelle » par des entreprises est fréquent, de ceux du Rwanda et du Burundi, où les superficies concernées sont beaucoup plus réduites. La question de la taille à partir de laquelle on parle de « grande échelle » varie donc selon les réalités nationales. En outre, il faut aussi préciser d'emblée que la plupart des auteurs d'accaparements dans les trois pays sont en majorité des **acteurs locaux** (entreprises, élites politiques, militaires, économiques et urbaines), mais les entreprises européennes n'en restent pas moins impliquées dans la problématique de l'accaparement de terres dans les Grands Lacs. Un cas aujourd'hui bien connu est celui de l'entreprise Feronia, responsable d'accaparement de terres en RDC³⁷. Selon un premier rapport de GRAIN, Feronia est soutenue par la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne³⁸. Selon un deuxième rapport, la Belgique (Bio) et les Pays-Bas seraient aussi impliqués³⁹.

Sur le plan des **politiques européennes** concernées par l'accaparement et les questions de régimes fonciers, mentionnons la « Nouvelle Alliance du G8 pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition » (NASAN), soutenue par l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et l'UE, qui « accentue davantage le risque de voir des communautés rurales perdre le contrôle de leurs terres et leur accès à celles-ci au profit d'investisseurs à grande échelle, principalement à cause des engagements stratégiques pris par les Etats africains en matière d'octroi de titres fonciers et de réforme foncière »⁴⁰. Même si aucun pays de la région de l'Afrique des Grands Lacs ne participe à ce jour à cette initiative⁴¹, cette dernière reflète le danger de l'approche adoptée par les principaux bailleurs internationaux. En outre, il est prévu que la NASAN fusionne avec une autre initiative, la plateforme « *Grow Africa* » (voir ci-dessous), qui concerne le Rwanda.

Ensuite, l'UE entend mettre son action en phase avec – voire soutenir directement – les **initiatives multilatérales** lancées par la BAD, l'UA (NEPAD), la FAO ou la Banque Mondiale en matière de **promotion de l'agro-industrie**. Or, le secteur agro-industriel est l'un des principaux responsables, avec le secteur extractif, de l'accaparement des terres en Afrique. L'UA, la BAD et la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) ont d'ailleurs lancé le Programme « *The Land Policy Initiative* », dont l'objectif est d'accroître l'usage des terres pour le **développement**⁴². D'autres domaines de la politique européenne ont des effets directs ou indirects sur l'accaparement des terres dans le monde, par exemple la politique de l'UE en matière de bioéconomie (mécanismes REDD), sa politique commerciale ou sa politique agricole commune (PAC)⁴³. Enfin, au niveau mondial, on peut également pointer le rôle négatif des marchés financiers, notamment dû à la libre circulation des capitaux et à la spéculation sur la valeur des terres agricoles⁴⁴, et auquel l'UE n'apporte qu'une réponse faible en termes de réforme ou de régulation⁴⁵.

Il découle de ces mécanismes un accroissement de la **concentration de la pro-**

³⁵ Ansoms, A., Hilhorst, Th. (eds.) (2014). *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*, Boydell & Brewer, USA.

³⁶ Zimmerle, Brigit (2012), *When Development Cooperation becomes Land Grabbing. The Role of Development Finance Institutions*, Fastenopfer/Bread for All

³⁷ Le cas de Feronia est suivi par plusieurs membres d'EuraAc : Entraide et Fraternité, le CCFD-Terre Solidaire, Christain Aid et Miseror.

³⁸ GRAIN et RIAO-RDC (2015), *Les institutions financières de développement européennes et américaines financent une nouvelle phase d'agro-colonialisme au Congo*

³⁹ CNCD-11.11.11, 11.11.11, AEFJN, Entraide & Fraternité, Oxfam Solidarité et SOS Faim (2013), *Ruée vers les terres ? Quelles complicités belges dans le nouveau Far West mondial ?*

⁴⁰ Mark Curtis (2015), *Nouvelle Alliance, Nouveaux Risques d'Accaparements de Terres : Étude des impacts au Malawi, au Nigéria, au Sénégal et en Tanzanie*, Action Aid.

⁴¹ 10 pays africains ont rejoint la NASAN : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Ghana, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sénégal, Tanzanie.

⁴² Organisation des Nations Unies, *Land Policy Initiative*

⁴³ Madariaga College of Europe Foundation (2013), *Land Grabbing: Is Europe part of the Problem or the Solution?*, Madariaga Report.

⁴⁴ Comité économique et social européen (2015), *L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale (avis d'initiative)*

⁴⁵ Commission européenne, *Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières (COM(2011) 25 final)*, 2 février 2011.

priété foncière aux mains de grands investisseurs. Dans le secteur agricole, cette concentration des terres est justifiée au nom de la nécessité de moderniser les agricultures du Sud et d'investir dans des terres « sous-utilisées » pour accroître la production alimentaire mondiale. En Afrique, où plus de 90% des terres rurales agricoles ne sont pas officiellement enregistrées⁴⁶, l'accaparement des terres concernerait 56,2 millions d'hectares, soit 4,8 % des superficies agricoles du continent, devant l'Asie (17,7 millions d'hectares) et l'Amérique latine (7 millions d'hectares)⁴⁷. L'accaparement des terres à grande échelle y est encouragé par l'adoption de nouveaux **cadres juridiques** censés rationaliser l'occupation des terres et faciliter ainsi l'investissement massif des entreprises multinationales dans le foncier. Il en est de même dans le secteur extractif, la hausse des cours des matières premières des dix dernières années ayant entraîné l'occupation de terres arables et/ou habitées pour le lancement de nouveaux projets d'exploitation des forêts et du sous-sol (mines, hydrocarbures). Le phénomène fait toutefois l'objet de virulentes critiques, non seulement pour les atteintes à la souveraineté des Etats sur leurs ressources, mais aussi parce qu'il favorise la dépossession des petits paysans⁴⁸. L'augmentation de la valeur des terres **disqualifie les catégories les plus démunies de la population – et supposées les moins productives – de l'accès à terre**, entraînant paupérisation et violations des droits humains.

Ce courant en faveur de l'agro-industrie et des investissements dans le foncier se traduit par la promotion des « **Partenariats Public-Privé** » (PPP) pour le développement du secteur agricole, notamment en Afrique. Par exemple, la plateforme « *Grow Africa* » sert à attirer des investissements privés dans des partenariats visant à soutenir les politiques définies dans le PDDAA du NEPAD, lui-même encouragé par la Commission européenne. La NASAN, soutenue par l'UE et certains Etats membres, n'est rien d'autre qu'un méga-PPP en faveur des grands investissements et des réformes dans le secteur agricole. Dans sa communication « *Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en*

développement » (mai 2014), la Commission européenne propose de **renforcer ce rôle dans les domaines de l'agriculture et de l'agroalimentaire, notamment en soutenant** « les PPP et les modèles d'entreprise inclusifs en tenant expressément compte de processus tels que les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, les principes d'investissement agricole responsable et la *Land Policy Initiative* de l'UNECA ». **Au Rwanda**, par exemple, ce type de PPP a été mis œuvre dans le secteur du thé dans les régions de Nshili et Musubi (province du Sud). Un autre type de PPP favorisant l'investissement aboutissant à l'acquisition de terres à grande échelle est l'*Emerging Africa Infrastructure Fund* (EAIF) du *Private Infrastructure Development Group* (PIDG), auquel contribuent notamment la Suisse, les Pays-Bas et la Suède⁴⁹. Mentionnons aussi le fonds PROPARCO initié par la Agence Française de Développement (AFD). Les PPP sont souvent critiqués pour introduire dans le secteur agricole des acteurs mus par le profit⁵⁰, pour leur nature *top-down* et orientée vers les entreprises, et pour exclure ou inclure de manière désavantageuse **les petits paysans et les communautés marginalisées**⁵¹.

L'UE semble encourager la concentration de la propriété foncière aux mains de grands investisseurs privés en Afrique. C'est particulièrement vrai dans le secteur agricole, puisque la **promotion de l'agro-industrie** est au cœur de la politique européenne de développement en Afrique, sur base du « consensus politique de plus en plus net concernant le rôle du secteur privé dans la revitalisation de l'agriculture africaine et le développement d'une industrie agroalimentaire dynamique »⁵². Selon l'ancien Commissaire au Développement, Andris Piebalgs, le développement du secteur agricole est une priorité pour de nombreux pays africain, justifiant que l'UE ait débloqué 8,2 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour le secteur agricole en Afrique. Conjointement à cette déclaration, il affirme qu'il est essentiel que le secteur privé investisse massivement dans l'agriculture africaine car sans les investissements du secteur privé, « il y aura des occa-

⁴⁶ Lattier, Anthony (2013), **Accaparement des terres africaines: «La question foncière devrait être une opportunité**, Radio France Internationale

⁴⁷ Comité économique et social européen, op. cit, p.2.

⁴⁸ Observatoire des multinationales, dossier **Accaparement des terres**

⁴⁹ **Une planète aux enchères ?** Perspectives, publié par Fastonopfer, 2013

⁵⁰ De Clerck D., Demeulemeester E. et Herroelen W., Public Private Partnerships: Look Before You Leap into Marriage, *Review of Business and Economic Literature*, 2012/57:3, p. 249–61.

⁵¹ Heinrich M., *Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What Can We Learn from Experience?* Working Paper – Donor Committee for Enterprise Development, Cambridge, 2013.

⁵² Commission européenne (2013), **Agro-industrie et développement : Comment les investissements dans le secteur agroalimentaire africain peuvent contribuer au développement**

sions manquées en termes de transferts de connaissances et de technologie »⁵³. Cette stratégie repose en partie sur la perception que l'agriculture paysanne et familiale a une capacité d'action limitée et est réfractaire aux risques, comme le déclare notamment Rhoda Peace, Commissaire pour l'Agriculture et l'Economie rurale de l'UA⁵⁴.

Comme on l'a vu, ce type d'approche est en contradiction avec les lignes directrices de la Commission de 2004, et il est bien loin de l'approche centrée sur les droits des usagers promue par les Directives Volontaires, un document qui a pourtant recueilli l'approbation de DEVCO. Cependant, dans deux des pays de la région des Grands Lacs, le Rwanda et le Burundi, l'UE est présente avec un soutien financier à des programmes de réforme des systèmes de gestion foncière. Bien que le but de ces programmes soit la sécurisation foncière, on relève que souvent ils découlent d'une approche qui privilégie la titrisation pour la marchandisation comme le but ultime de la sécurisation. En RDC, où les questions foncières jouent des rôles multiples dans l'émergence de conflits autant communautaire qu'armés, et où les enjeux économiques liés à l'usage des terres sont importants, l'UE n'intervient pas dans le secteur du foncier. L'analyse des interventions de l'Union dans le domaine du foncier dans les trois pays fera l'objet de la partie suivante.

⁵³ David Koczij (2014), *Investing in Africa: The challenge of agriculture*, Friends of Europe, 2014

⁵⁴ *Ibidem*.

Partie II

LE FONCIER DANS LES GRANDS LACS : DEUX VISIONS OPPOSÉES

La crise financière de 2008, les ajustements économiques (réorientation de nombreux investisseurs vers le secteur des matières premières), et les politiques de libéralisation dans de nombreux pays ont renouvelé l'intérêt et accordé une priorité croissante à la formulation de politiques et stratégies pour les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles. Cet intérêt renouvelé est fondé sur l'idée selon laquelle la **croissance agricole** est cruciale pour le développement économique et que le développement du secteur agricole est une condition préalable pour le développement ultérieur d'un pays. Si la contribution de ce secteur à la croissance économique est censée diminuer à mesure qu'un pays se développe, il reste crucial pour la sécurité alimentaire⁵⁵.

Deux grands modèles de développement du secteur agricole s'affrontent autour de la question de savoir si et comment il peut faire face à la demande alimentaire croissante et fonctionner comme moteur du développement économique en faveur des pauvres. Le *premier modèle*, d'inspiration néolibérale, défend la croissance maximale qui passerait par une professionnalisation de l'agriculture (Banque Mondiale, FAO). La libéralisation du secteur favoriserait sa croissance grâce à la concurrence internationale (amélioration de l'efficacité/la productivité pour survivre), la suppression de la taxation des produits agricoles (qui limitent les perspectives de croissance du secteur) et l'encouragement des exportations⁵⁶. Le rapport de la Banque Mondiale « Agriculture pour le développement » de 2008⁵⁷ et ensuite le Forum économique mondial de 2013⁵⁸ ont (re)lancé l'idée d'une 'Révolution verte' en Afrique subsaharienne. Cette révolution est axée sur l'intensification et la professionnalisation de la

production alimentaire ; pour atteindre ces objectifs, elle accentue l'importance de l'irrigation, d'une promotion de la production commerciale à grande échelle et d'un développement de nouvelles technologies⁵⁹.

Le *second modèle* soutient l'agriculture paysanne et familiale, et fonctionne sur base de petites exploitations agricoles. Cette école demande la prise en compte à la fois des savoirs paysans et de la technologie dans la conception d'un modèle agricole plus économe en ressources et autonome (résilience). L'économie politique de la réforme agricole critique la vision néolibérale de l'agriculture. Plusieurs auteurs affirment en effet que le potentiel de l'agriculture à petite échelle a été délibérément disqualifié par le discours dominant de la productivité⁶⁰. D'autres soutiennent que la productivité et l'efficacité en tant que telles ne devraient pas être les critères principaux pour évaluer le potentiel de l'agriculture à petite échelle (De Schutter, 2011). Il faudrait plutôt valoriser la manière dont l'agriculture peut contribuer à la réduction de la pauvreté et à la durabilité écologique⁶¹.

Une **tentative du modèle néolibéral d'intégrer certaines critiques** émises à son égard par les tenants de l'agroécologie peut être observée à partir de 2013, au moins dans le discours : de la promotion du modèle brésilien (expropriation des petits exploitants), on passe maintenant au modèle du « partenariat » avec les paysans. Toutefois, le modèle ne change pas sur le fond : la Révolution verte (investissements techniques et technologiques), la croissance (et non l'autosuffisance) et la productivité en restent les pierres angulaires. Notons aussi que ce partenariat envisagé par les bailleurs n'inclut pas la vaste majorité des paysans qui disposent de moins d'un hectare. Les rapports de force à l'œuvre dans ce type de partenariat censé soutenir une agricul-

⁵⁵ Roger D. Norton (2006), *Politiques de développement agricole. Concepts et expériences*, FAO

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Programme des Nations Unies Pour Le Développement (2007), *Rapport de Développement Mondial*, PNUD, New York, p.234.

⁵⁸ World Economic Forum (2013), *Achieving the New Vision for Agriculture: New Models for Action*, A report by the World Economic Forum's New Vision for Agriculture initiative, Prepared in collaboration with McKinsey & Company.

⁵⁹ Collier, P. (2010). *The Plundered Planet: How to Reconcile Prosperity with Nature*. Allen Lane, London, Chapitre 10, p.216.

⁶⁰ Voir : Akram-Lodhi, A.H. (2008) '(Re)imagining agrarian relations? The World Development Report 2008: Agriculture for development', *Development and Change* 39 (6): 1145-1161.; Veltmeyer, H. 2009. "The World Bank on 'Agriculture for Development': A Failure of Imagination or the Power of Ideology?" *Journal of Peasant Studies* 36 (2): 393-410.

⁶¹ Wittman, H., Desmarais, A., et al. (2010). *Reconnecting Food, Nature and Community*. Oxford, Pambazuka Press.

ture plus durable impliquent *de facto* l'exclusion des plus petits exploitants. Quant au soutien à l'agroécologie et à l'agriculture paysanne et familiale, il reste marginal à l'échelle des projets de développement du secteur agricole financés par les principaux bailleurs internationaux.

Le **positionnement des pays de l'Afrique des Grands Lacs** dans ce débat transparaît dans leurs politiques agricoles qui, dans leur ensemble, s'alignent sur les préceptes du modèle néolibéral, afin notamment de pouvoir accéder aux financements nécessaires à la mise en œuvre de leurs plans d'investissement agricole. Il faut néanmoins mentionner des différences notoires entre les politiques du Burundi, marquées par des postulats clairs mais peu efficaces, du Rwanda, orientées vers le productivisme pro-OGM et pro-marché, et de la RDC, caractérisées par un manque de vision globale et une mise en œuvre chaotique. L'Union Africaine, et le NEPAD en particulier, jouent un rôle clé dans cet alignement des politiques nationales. L'agriculture est l'un des domaines prioritaires du NEPAD, dont les objectifs ont été adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement sous le nom de Programme de Développement⁶², lui-même traduit dans le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine/*Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (PDDAA), présenté comme un cadre africain de réformes politiques et institutionnelles pour accroître l'investissement et ainsi permettre au secteur agricole d'accroître sa production. Les efforts d'alignement des politiques nationales sur les principes et objectifs du NEPAD passent par des tables rondes nationales qui aboutissent à des pactes nationaux entre les bailleurs de fonds et les gouvernements individuels. Ces tables rondes bénéficient de l'appui du Fonds Fiduciaire Multi Donateurs créé en septembre 2008 par la Banque Mondiale⁶³. Les politiques agricoles en Afrique, y compris en Afrique des Grands Lacs, se plient à ces procédures et aux orientations du modèle néolibéral.

RWANDA

Le Rwanda est un petit pays enclavé au cœur de l'Afrique centrale, partageant ses frontières avec la RDC, l'Ouganda, la Tanzanie et le Burundi. Avec une superficie d'à peine 26.000 km carrés, et une population de plus de 11 millions d'habitants, il a la densité de population la plus élevée du continent. Il est évident que la question foncière est cruciale dans un tel pays qui, malgré les importantes avancées économiques de la période post-génocide, est encore dépendant de l'agriculture comme source principale de revenus pour sa population – qui dépend pour 85% de l'exploitation agricole.

Pour des raisons de clarté, nous diviserons les modes de gestion foncière au Rwanda en deux périodes historiques principales : celle qui va de l'indépendance aux événements tragiques du génocide de 1994, et celle qui suit le génocide de 1994 jusqu'à nos jours.

La gestion du foncier de l'indépendance aux années quatre-vingt

Comme ses pays voisins, au moment de l'indépendance, en 1962, le Rwanda connaissait plusieurs systèmes de gestion des terres, en particulier un système de droit écrit, ou officiel, introduit par le colonisateur belge, et un système coutumier qui tournait autour des droits du roi coutumier, l'*umwami*, et de ses notables⁶⁴. Au moment de la révolution de 1959, qui mènera à l'indépendance du pays de son colonisateur belge, l'Etat assume lui-même les prérogatives du roi *umwami*, c'est-à-dire la capacité d'attribuer et de gérer les terres communautaires. Toutefois, le système de gestion des terres reste divisé entre une gestion coutumière, largement influencée par l'intervention du colonisateur belge, et la gestion étatique formelle. Le président Juvénal Habyarimana signera en 1976 un décret présidentiel qui régit la gestion des terres et en règle les modalités d'accès. Le décret établit que toute terre qui est inutilisée au Rwanda, sans distinction entre celles régies par le droit coutumier et celles régies par le droit formel, est la propriété de l'Etat. Il est important de ne pas oublier que le décret de 1976 intervient dans un contexte politique déjà

⁶² Déclaration de Maputo de l'UA, Juin 2003, Maputo, Mozambique.

⁶³ Avec un financement initial de l'Union européenne, de l'USAID, des coopérations canadienne et néerlandaise. Récemment, la coopération française et la coopération irlandaise ont versé des financements additionnels. D'autres contributions ont été annoncées, mais demeurent attendues. Voir : <http://www.nepad.org>.

⁶⁴ Ceci est une simplification, car le système coutumier rwandais, aujourd'hui presque complètement dépassé, comptait une diversité de figures chargées de la terre, qu'elle soit de propriété commune, destinée au pâturage ou encore de propriété familiale. Un exposé plus complet sur les modalités de gestions coutumières des terres au Rwanda est fourni par Des Forges (2006), *Land in Rwanda: Winnowing out the chaff*, dans S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éds.) *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2005-2006

marqué par les conflits ethniques. Au moment de la révolution guidée par le Mouvement Démocratique Républicain (MDR) de Habyarimana, en 1962, déjà 20 000 Rwandais tutsis avaient quitté le pays en abandonnant leurs terres. Ces terres ouvrirent une possibilité politique pour les élites car elles étaient facilement accaparées par les populations locales et les élites politiques qui étaient restées, et qui souvent les distribuaient à leur propre avantage⁶⁵. Bien que les édits présidentiels de 1960 et 1962 et le décret de mai 1976 reconnaissaient les droits coutumiers, ils avaient aussi pour but de stimuler le marché foncier et de réguler la vente des terres ainsi régies.

Ces initiatives s'insèrent dans un mouvement plus large de lutte contre la fragmentation des parcelles. En effet, en tenant compte de la taille du pays, le morcellement des terres reste une préoccupation cruciale pour le gouvernement rwandais pré-génocide. Cette tendance au morcellement, toujours actuelle, est due principalement à deux facteurs. **Premièrement**, la petite taille du pays et la croissance importante de la population. Ces facteurs font qu'à chaque génération, la propriété familiale est subdivisée parmi les héritiers (exclusivement masculins) de la famille, ce qui produit logiquement un morcellement progressif des parcelles. **Deuxièmement**, l'organisation traditionnelle du mode de vie agraire des ménages rwandais organisés de façon « éparpillée » sur tout le territoire national. Il n'était pas rare pour un ménage rwandais de pratiquer l'agriculture sur plusieurs parcelles souvent situées sur des collines éloignées du foyer familial et nécessitant plusieurs heures de marche pour les atteindre. Certes, ce type d'organisation du ménage agricole était productif dans la mesure où il permettait une large gestion du risque par son amortissement sur plusieurs extensions agricoles. Cependant, couplé avec une croissance démographique importante, il tend logiquement à la fragmentation des étendues agricoles et à un manque de spécialisation des cultures.

La loi de 1976, donc, était censée faire face au problème de morcellement des terres en prévoyant des limites à la possibilité

de vendre ou de subdiviser des parcelles en dessous d'une certaine superficie. Mais cette loi a rencontré des difficultés dans sa mise en œuvre, et elle est restée lettre morte. Il en a été de même de la loi prévoyant que toute transaction foncière soit autorisée par le Ministère ayant le foncier dans ses attributions. Dans les faits, la procédure pour régulariser lesdites transactions était souvent onéreuse, ce qui contribua au développement d'un marché 'illégal' de vente des terres. Aussi, en plus de l'absence d'une loi sur les successions, une large partie du pouvoir décisionnel sur l'allocation des terres au niveau local reposait sur les autorités locales, en particulier les bourgmestres et leurs adjoints, qui avaient *de facto* le mot final sur l'allocation des parcelles au niveau de la commune⁶⁶. Ceci favorisait l'accaparement des terres par les élites locales et contribua à une croissance des inégalités foncières sans précédent au Rwanda. Il suffit de se rappeler qu'en 1984, l'Enquête Nationale sur les Dépenses des Ménages avait déterminé que 15% des Rwandais contrôlaient une surface foncière équivalant à peu près à 50% du total des terres du pays⁶⁷.

La restructuration du cadre légal après le génocide

En 1994, le Rwanda vit l'une des pires tragédies de l'histoire moderne : le génocide de quasi 1 million de Rwandais, Tutsis et Hutus modérés, par les mouvements hutus extrémistes. Le but du présent document n'est point d'approfondir le rôle joué par les inégalités foncières croissantes de la fin des années quatre-vingt sur les événements tragiques de 1994. Il suffit toutefois de se situer dans le contexte d'une paysannerie affaiblie par la rareté des terres, la baisse des prix des cultures de rente sur le marché international (et particulièrement des prix du café, la première culture d'exportation au Rwanda)⁶⁸. Ce qui est important à retenir, c'est qu'à la veille de 1994, le paysannat rwandais était affaibli dans ses capacités productives par une hausse des inégalités foncières, par une politique foncière qui favorisait indirectement l'accaparement des terres par les élites politiques et l'administration locale, et par une incapacité à s'engager dans une agriculture d'exportation rentable.

⁶⁵ Pottier, Johan (2006), Land Reform for Peace? Rwanda's 2005 Land Law in Context, *Journal of Agrarian Change* (6:4) pp. 509-537

⁶⁶ Structure administrative du Rwanda pré-génocide, consistant en un regroupement de plusieurs collines, les unités administratives les plus petites.

⁶⁷ Pottier, ib. p. 514.

⁶⁸ Voir Kamola, Isaac. A (2007), The Global Coffee Economy and the Production of Genocide in Rwanda, *Third World Quarterly* (28:3) pp. 571-592.

Après la victoire, le Front Patriotique Rwandais se retrouva face à deux problèmes majeurs. **Premièrement**, le flux important de Tutsis qui avaient quitté le pays en 1959 suite à la révolution hutue, et de ceux qui avaient fui le Rwanda suite aux événements de 1994. Il est important de remarquer qu'une partie significative des militants du FPR est issue des exilés de la première vague et que la question des terres abandonnées par les familles exilées et leur redistribution reste centrale pour comprendre le génocide de 1994 et l'engagement politique du FPR pour la libération du pays. Les Accords d'Arusha signés en 1994 prévoient que les rapatriés de 1959 et les rescapés du génocide puissent réclamer les terres abandonnées au moment de leur départ, uniquement si celui-ci date de moins de dix ans au moment des Accords. Ceci dit, il est clair que les arrangements entre les rapatriés et les populations vivant sur les terres en question en 1994 ont souvent été décidés au niveau local (au niveau des districts aujourd'hui) et souvent en dérogation à la lettre des Accords. **Deuxièmement**, les politiques de contrôle du morcellement et de formalisation du marché promulguées durant l'époque d'Habyarimana avaient échoué par rapport à leur objectif de gestion du domaine foncier coutumier et de lutte contre la fragmentation des terres. Le FPR a ainsi hérité d'un pays à forte densité, accrue par le retour des réfugiés, ainsi que de modes de production agricole qu'il considérait « anarchistes » et « archaïques »⁶⁹. Malgré les efforts du MDR, les Rwandais étaient toujours organisés en habitat « dispersé ».

C'est ce dernier problème que les autorités du FPR ont abordé en premier lieu. Grâce, entre autres, à la contribution d'institutions académiques telles que la Michigan State University, et de bailleurs multilatéraux tels que la Banque Mondiale, il a été retenu par le gouvernement rwandais que la solution pour une meilleure gestion de la terre et pour la rationalisation de l'exploitation agricole et de la production de denrées alimentaires allait être la privatisation de la propriété foncière et sa consolidation – le regroupement des parcelles de petite taille dans des ensembles fonciers plus importants, ce qui devrait garantir des niveaux plus élevés de production agricole.

La consolidation des terres est le premier objectif que le gouvernement du FPR s'est fixé par la promulgation, en décembre 1999, de la loi sur la « villagisation ». La politique de villagisation foncière imposa alors l'*umudugudu* (pl. *imidugudu*) comme la seule forme permise de résidence au Rwanda. Un *umudugudu* est l'équivalent d'un village, un regroupement de maisons situé souvent près d'une route principale. L'organisation de l'habitat en *imidugudu* était censée casser les formes d'habitat « éparpillées », considérées traditionnelles au Rwanda, par un regroupement des résidences qui aurait en même temps favorisé une hausse de la production agricole et qui aurait facilité la livraison de services et de biens publics ainsi que la proximité avec les écoles et les bureaux de l'administration locale. Le regroupement des ménages aurait aussi rendu plus facile la fourniture d'électricité, d'eau potable et d'autres services essentiels. Toutefois, la politique des *imidugudu* a été fortement critiquée par les organisations de protection des droits humains et par un nombre important d'universitaires. Ces critiques sont souvent basées sur la nature obligatoire du programme et la manière dont il a été mis en œuvre. Il a souvent été demandé aux Rwandais de détruire leurs habitations (souvent en parfait état) pour en bâtir de nouvelles dans les zones désignées comme *imidugudu*. Plusieurs études⁷⁰ ont fait remarquer que les coûts de la politique de villagisation ont été ressentis de façon plus importante par les pauvres dans les communautés rurales, par les femmes et par les personnes âgées, catégories sociales disposant de moins de moyens pour emménager dans les nouvelles zones imposées par le gouvernement. De plus, aucun bénéfice en termes de productivité agricole n'a été jusque-là enregistré comme résultat de la politique de villagisation.

La Loi Organique de 2005 et le Crop Intensification Programme

Si la politique de villagisation a été le premier pas vers une consolidation de l'usage des terres et l'introduction d'un degré plus élevé de contrôle étatique par le gouvernement central, la loi organique n° 08/2005 portant le régime foncier au Rwanda est devenue l'instrument final pour la réforme

⁶⁹ Des Forges, *ibid.* p. 360

⁷⁰ Voir: Pottier, Johan (2002), *Re-Imagining Rwanda: Conflict, Survival and Disinformation in the late 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press; Van Hoyweghen, Saskia (1999), *The Urgency of Land and Agrarian Reform in Rwanda*, *African Affairs*, 98:392, pp. 353–72.; Human Rights Watch (2001), *Uprooting the rural poor in Rwanda*

du secteur foncier rwandais. Ce document incarne l'esprit de son temps dans la mesure où il est remarquablement inspiré par les conceptualisations du domaine foncier communes à certaines organisations et bailleurs internationaux tels que la Banque Mondiale. La loi, accompagnée par un document de politique promu par le gouvernement, a eu trois effets majeurs sur les modes de gestion foncière au Rwanda. Elle a liquidé de fait toute forme de gestion coutumière des terres. C'est dans son document de politique foncière de 2004 que le gouvernement désigne la loi foncière coutumière comme l'un des obstacles majeurs à une gestion rationnelle et efficace des terres au Rwanda, surtout à cause du droit d'héritage pour les descendants de sexe masculin, sans aucune limitation liée à la taille de la parcelle⁷¹. C'est ainsi que la loi de 2005 **abroge toute forme de propriété foncière coutumière** (art. 86), en faisant de la loi étatique la seule forme légale possible d'appropriation foncière dans le pays. Parmi les différents systèmes coutumiers présents au Rwanda, la loi nomme explicitement l'*ubukonde*, un mécanisme coutumier d'accès à la terre, commun dans les zones qui forment aujourd'hui les districts de Rubavu et de Musanze.

Ensuite, la loi organique de 2005⁷² rend **obligatoire l'enregistrement de la propriété foncière** (art. 30) et met en place un système de bureaux des terres (art.31) responsables de la gestion du registre foncier et de la délivrance des titres de bail. La mise en place des registres fonciers est l'une des réalisations les plus remarquables du programme de réforme foncière mis en place par le gouvernement rwandais. Grâce principalement à l'appui de DFID, de la coopération européenne ainsi que des partenaires de la coopération néerlandaise et suédoise, le Rwanda dispose aujourd'hui d'un des systèmes d'enregistrement foncier les plus efficaces du continent africain. Au Rwanda aujourd'hui, 99 % des Rwandais ont enregistré les terres qu'ils possèdent⁷³. L'approche rwandaise s'inscrit dans un cadre législatif et politique qui voit dans la sécurisation des droits fonciers l'élément clé pour la résolution des conflits fonciers et le premier pas vers la création d'un marché libre de la propriété foncière. Il s'agit ici d'une approche

ancrée sur une vision « marchande » de la terre, mais qui prévoit aussi une forte intervention étatique dans la configuration du marché foncier. Aujourd'hui, la grande majorité des citoyens rwandais est en possession d'un titre de propriété foncière. Ce titre est en réalité un bail, car au Rwanda l'Etat est le propriétaire exclusif de la terre. En zone rurale, ces baux sont emphytéotiques, c'est-à-dire concédés pour 99 ans et renouvelables, tandis qu'en zone urbaine ils s'étendent plutôt sur 25 ans, renouvelables.

L'article 20 de la loi interdit aussi « de morceler les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage d'une superficie inférieure ou égale à un hectare ». Le même article introduit aussi le concept de « consolidation » des terres agricoles, qui est ensuite développé par les programmes agricoles du gouvernement (voir plus bas). L'idée à la base de ces dispositions est que dans un contexte de rareté des terres, le seul choix rationnel est de mettre fin à la fragmentation des parcelles et d'en promouvoir la consolidation, et donc la création d'étendues agricoles qui permettent un certain niveau d'intensification et d'économies d'échelle. Ce point est fondamental car les prescriptions de l'article 20 concernent la plupart des Rwandais ; 85%⁷⁴ d'entre eux vivent grâce à l'agriculture sur des parcelles qui atteignent très rarement un hectare chacune. De plus, le présupposé selon lequel la consolidation des terres se traduit automatiquement par une amélioration de la productivité agricole ne semble pas confirmé par les faits. Au contraire, des études préalables à la formulation et à l'approbation de la loi, dont une étude effectuée par un consultant de la Banque Mondiale, montrent combien la fragmentation des terres peut en fait être une stratégie valable pour l'augmentation de la productivité au Rwanda⁷⁵, un point qui a été établi plusieurs fois⁷⁶.

Aussi, malgré le fait que la loi ait introduit des principes clairs pour l'enregistrement des terres, ceux-ci ne sont pas toujours connus ou mis en œuvre par la population. Ces aspects sont relevés par un projet de recherche financé par USAID et clôturé en 2017. Le projet a analysé en profondeur l'impact de la réforme foncière sur les agriculteurs et les usagers du foncier. Les diffé-

⁷¹ Gouvernement du Rwanda (2004), *National Land Policy*, Ministry of Land, Environments, Forests, Waters and Mines

⁷² Cette loi a été remplacée en 2013 par la loi 43/2013 de juin 2016. Cette nouvelle loi incorpore l'esprit de la précédente et n'en change pas les principes généraux. Par conséquent nous nous référons dans le texte à la loi de 2005.

⁷³ Landesa, Rural Development Institutes: *Secure land rights for Rwanda's women are critical for families and the nation*

⁷⁴ National Institute of Statistics of Rwanda (NISR), 2012 "Third Integrated Household Living Condition Survey. Main Indicators Report". NISR, Kigali.

⁷⁵ Blarel, B., P. Hazell, F. Place and J. Quiggin, (1992). 'The Economics of Farm Fragmentation: Evidence from Ghana and Rwanda'. World Bank Economic Review, (6:2) pp. 233-54.

⁷⁶ Ansoms, A., Verdoot, A., Van Ranst, E. (2008), *The Inverse Relationship between Farm Size and Productivity in Rural Rwanda*, IOB Discussion Paper

rents rapports du projet relèvent plusieurs défis à la mise en œuvre de la loi. Il s'agit notamment du manque de connaissance des procédures chez les usagers, du manque de retrait des titres de propriété définitifs (souvent à cause de leur coût relativement élevé pour la plupart des usagers) et du manque d'enregistrement des mutations des transactions foncières – à cause de la méconnaissance des procédures ou pour éviter les frais de transfert⁷⁷.

Enfin, l'article 62 pose des conditions de « productivité » à l'appropriation de la terre. Il y est établi que le porteur d'un droit foncier doit assurer la mise en valeur des terres possédées, en accord avec leur usage et leur destination. Les articles de 62 à 65 détaillent de façon minutieuse les différents types de mise en valeur et soulignent l'obligation pour les usagers d'exploiter leurs terres de façon rationnelle et conformément à la loi et aux règlements de l'Etat.

Il est possible de comprendre le projet qui soutient la loi organique de 2005 seulement en tenant en considération les ambitions de modernisation agricole du Rwanda. Comme nous l'avons remarqué, la pratique traditionnelle de l'agriculture au Rwanda prévoyait le travail champêtre sur plusieurs parcelles éparpillées et l'association de cultures différentes sur les mêmes parcelles. C'est avec son Document de politique agricole de 2004, puis de 2007, que le gouvernement rwandais exprime sa vision d'une agriculture intensive, orientée vers le marché national et étranger, où la consolidation des terres est associée à une monoculture intensive et à l'utilisation d'intrants améliorés. Cette vision se concrétise dans le *Crop Intensification Program* (CIP), un programme gouvernemental sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture (MINAGRI) et mis en œuvre par le Rwanda Agriculture Board (RAB). Le CIP se base sur quatre piliers principaux : 1) la consolidation des terres ; 2) la régionalisation des cultures ; 3) la distribution d'engrais améliorés ; 4) et les services après-récolte. Le RAB, avec les agronomes de district et de secteur dans chacune de quatre provinces rwandaises, propose aux producteurs un éventail de cultures sélectionnées pour la région dans laquelle ils cultivent. Au niveau national, les

cultures disponibles étaient au nombre de six : le manioc, le haricot, la pomme de terre, le maïs, le blé et le riz. Il est important de remarquer que souvent, les principes guidant les choix des cultures choisies dans une zone donnée étaient davantage le résultat de considérations économiques qu'agronomiques ou d'une concertation avec les producteurs locaux. Plusieurs cultures fondamentales pour l'alimentation de la majorité de la population rurale ont été exclues de la liste, notamment le sorgho, la patate douce et l'omniprésent bananier – une plante essentielle à la culture familiale rwandaise et qui apporte des bénéfices importants au niveau de l'écologie de la ferme familiale par la possibilité qu'elle donne au producteur de régénérer la fertilité des terres sur lesquelles il travaille⁷⁸.

Le volet 1 du CIP, la consolidation des terres, vise à coordonner la culture des produits agricoles choisis. Cette coordination a pour but de faire en sorte que les producteurs cultivent le même produit, au même moment, avec les mêmes semences et en utilisant les mêmes engrais. Ceci implique aussi un suivi constant du RAB et des agronomes locaux qui doivent s'assurer que chaque agriculteur suit les principes de la politique, que toutes les cultures sont semées au même moment et que les agriculteurs utilisent les bons engrais. La peine encourue pour une violation des règles du CIP peut aller d'une amende à une nuit au bureau du secteur local, ou encore à la perte de sa parcelle – souvent échangée pour une autre parcelle moins « stratégique », et souvent moins fertile. Presque onze ans après sa mise en œuvre, le CIP a généré une certaine augmentation de la productivité pour les cultures ciblées, mais il a aussi été associé à des diminutions de la capacité des ménages à répondre à leurs besoins en termes de sécurité alimentaire⁷⁹. Bien qu'il soit difficile de prouver une corrélation directe entre les effets du CIP et l'expérience d'insécurité alimentaire des ménages y participant, il est clair que le programme a échoué à résoudre cette préoccupation alimentaire des ménages rwandais⁸⁰.

⁷⁷ Voir : USAID (2015) *Research on Rwanda's Land Administration System* ; USAID (2015) Final Report: Land Use Consolidation and Crop Intensification In Rwanda

⁷⁸ Voir : Cioffo, Giuseppe (2014), Les petits agriculteurs face à la modernisation rurale dans la province du nord du Rwanda : consolidation de l'usage des terres, distribution d'intrants améliorés et sécurité alimentaire, dans S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éds.), *Annuaire de l'Afrique des Grands Lacs 2013-2014*, L'Harmattan, Paris.

⁷⁹ Ansoms, A., Verdoot, A., Van Ranst, E. (2008), *The Inverse Relationship between Farm Size and Productivity in Rural Rwanda*, IOB Discussion Paper

⁸⁰ *Ibid.*

Conflits fonciers au Rwanda et mécanismes de résolution

Malgré la remise de titres fonciers à la majorité de la population, les conflits fonciers au Rwanda persistent jusqu'aujourd'hui. Ces conflits sont souvent de niveau « micro » et se concentrent autour des questions familiales irrésolues ou autour des situations juridiques particulières pour lesquelles la loi étatique n'est pas capable de trouver une solution. Il est parlant que RCN Justice & Démocratie reporte que plus que 60% des cas de conflits portés devant les tribunaux de première instance au Rwanda sont des cas de conflits fonciers. Ainsi, le cas rwandais montre bien que la distribution des titres légaux est loin d'être la solution finale aux conflits fonciers. Durant nos descentes de terrain, et en consultant la littérature, nous avons répertorié différents types de conflits fonciers au Rwanda :

► Conflits familiaux

Ces sont les types de conflits les plus répandus et communs au Rwanda. Il s'agit surtout de disputes entre membres d'une même famille qui contestent la subdivision de la propriété familiale. Ceci est souvent le cas quand, par exemple, il est nécessaire d'enregistrer une parcelle qui fait l'objet d'un héritage commun, mais qui ne peut pas être subdivisée – par exemple lorsqu'elle a une taille de moins d'un hectare.

► Conflits familiaux liés à l'héritage des femmes

Comme mentionné plus haut, la loi sur les successions de 1999 et la loi foncière de 2005 ouvrent aux femmes le droit d'hériter de la terre familiale. Cette disposition, bien sûr nécessaire pour résoudre des déséquilibres importants pour la parité de genre par rapport à l'accès à la terre, nous a aussi fait observer une augmentation importante des conflits fonciers entre des femmes et leurs familles. Dans la tradition rwandaise, la femme n'hérite pas la terre de son père, car il est estimé qu'en se mariant elle est censée hériter la terre laissée à son mari. Ce prescrit coutumier était aussi une façon de protéger la propriété familiale en la gardant au sein de la même famille et en évitant qu'elle « passe » à la famille du conjoint féminin. De plus en plus, des Rwandaises conscientes des nouvelles possibilités of-

fertes par la réforme foncière réclament les terres qui leurs sont dues conformément à la loi, en suscitant souvent le mécontentement de leurs cohéritiers masculins.

► Conflits liés aux rescapés du génocide et aux migrations forcées des populations

Comme nous l'avons mentionné, les Accords d'Arusha prévoient l'impossibilité de réclamer des terres au Rwanda abandonnées depuis plus de dix ans. Lors du retour en 1994 des réfugiés de « première vague » (ceux qui avaient quitté le pays entre 1959 et 1962), le gouvernement a souvent favorisé le partage des terres entre les réfugiés revenus au pays et la population locale, pour répondre aux besoins de ceux qui, selon la lettre de l'accord, n'avaient pas accès aux terres. Bien que ce mécanisme vise à réduire les conflits entre 'retournés' et populations locales, il a souvent fait l'objet de critiques de la part d'usagers fonciers et d'universitaires qui ont remarqué le caractère souvent forcé de ces arrangements. Les conflits fonciers liés aux migrations forcées ne concernent pas que les Rwandais. En fait, comme remarqué dans l'introduction, les mouvements de populations dans le contexte des Grands Lacs sont un phénomène historique bien documenté – l'importance de ces mouvements a été souvent renforcée par les violences et les guerres dans la région. C'est le cas, par exemple, des Burundais qui avaient quitté leur pays lors des violences au Burundi dans les années 1990 pour y retourner à partir de 2006, et qui aujourd'hui peuvent réclamer les terres qu'ils avaient quittées lors du retour dans leur pays, en accord avec la loi rwandaise. Parmi ces terres, on retrouve aussi celles qui avaient précédemment été abandonnées par des Rwandais qui avaient quitté le pays en 1959-1962 et qui donc n'ont plus le droit de les réclamer. Ces terres ont souvent été occupées par des membres des familles des propriétaires originaux, ou par des Rwandais qui les ont exploitées en l'absence de leurs propriétaires burundais. Nos descentes de terrain nous ont indiqué ce phénomène comme relativement commun et faisant beaucoup de mécontents au niveau local (notamment parce que la même possibilité n'est pas donnée aux Rwandais qui occupaient des terres au Burundi du-

rant les événements de 1994, qui ont dû les abandonner et qui n'ont pas eu la possibilité juridique de les récupérer).

► Conflits liés au CIP et à la modernisation agricole

Comme on l'a vu, il y a une forte cohérence entre les dispositions de la loi organique de 2005 et le programme de modernisation agricole rwandais, et particulièrement la consolidation de l'usage des terres – qui prévoit que les producteurs cultivent la même culture dans la même zone, de façon coordonnée. Il arrive parfois qu'un producteur refuse de se conformer aux cultures choisies pour la zone dans laquelle il possède des parcelles, souvent pour des raisons tout à fait objectives. Celles-ci peuvent être liées à l'indisponibilité économique (le producteur peut ne pas être en mesure de se procurer les intrants nécessaires pour se conformer au programme de consolidation, malgré les subventions fournies par le gouvernement) ou pour une question de préférences et besoins alimentaires (le producteur peut considérer que la culture choisie par le gouvernement n'est pas la plus adaptée pour assurer la sécurité alimentaire de son ménage). C'est à ce moment-là que les autorités locales vont lui proposer d'échanger sa terre contre une autre parcelle, souvent située dans une zone éloignée de la zone consolidée, et qui est souvent moins fertile. Ce mécanisme suscite souvent des animosités au niveau local.

► Conflits liés aux abus de pouvoir par les autorités

Enfin, il y a un nombre croissant de cas rapportés par des organisations de la société civile et de protection des droits humains qui dénoncent des cas d'accaparement des terres par les élites locales, souvent impliquées dans les hiérarchies militaires ou administratives. On voit souvent les autorités du gouvernement prendre position face à ces cas de violation et de conflits entre plusieurs acteurs, en favorisant une partie plutôt que l'autre, et parfois en utilisant la coercition pour forcer des usagers à quitter leurs terres⁸¹.

Les mécanismes de résolution des conflits

Il est important ici de mentionner brièvement les mécanismes de résolution de ces conflits. Les conflits fonciers, en tant que conflits locaux, sont (obligatoirement) de la compétence du comité des conciliateurs (en kinyarwanda *Komite z'Abunzi*). Les *abunzi* (sing. *Umwunzi*) sont les conciliateurs qui font partie de ces comités. Depuis 2005, ils représentent le visage de la justice de proximité au Rwanda. Les *abunzi* sont chargés de concilier les différences entre deux parties en conflit, et en tant que conciliateurs, ils ne doivent trancher que dans les cas où une conciliation entre les deux parties n'est pas possible. Inspirés par le droit traditionnel, les *abunzi* restent néanmoins des acteurs pré-judiciaires d'invention moderne qui s'insèrent dans l'objectif plus large de promouvoir la paix et la réconciliation auprès de la population rwandaise⁸². C'est donc à ce mécanisme que la plupart des rwandais qui se sentent lésés dans un conflit foncier doivent recourir avant de se rendre au tribunal de première instance – auquel le citoyen peut faire appel en cas d'insatisfaction quant à la décision prise par le comité des *abunzi*. Il est important de remarquer que les *abunzi* ne doivent pas suggérer des solutions en se basant exclusivement sur le droit officiel. Ils peuvent aussi avoir recours aux us et coutumes, quand ceux-ci ne sont pas en contradiction avec la loi écrite.

Bien que les comités des *abunzi* proposent un moyen innovant, participatif et communautaire de résolution des conflits basé sur la conciliation, bon nombre d'analyses ont aussi souligné de nombreux problèmes dans le système. Premièrement, les *abunzi* ont souvent un faible niveau de scolarisation ; ils ne sont dans la plupart des cas pas formés aux principes de bases du fonctionnement de l'ordre juridique. Il est vrai que les *abunzi* ne sont pas censés être des juges, mais dans le cas des conflits fonciers (la majorité des cas qui leur sont soumis), il est important qu'ils soient informés de la loi – spécialement dans les cas qui impliquent certains groupes d'individus comme les femmes, auxquelles la coutume octroie des droits limités en matière de propriété foncière. Deuxièmement, le premier objectif pour les *abunzi* ne devrait pas être de

⁸¹ Human Rights Watch (2017), *Rwanda: Government Repression in Land Cases. Authorities Threaten, Prosecute Residents Who Speak Out*

⁸² RCN Justice & Démocratie (2011-2014), *La Justice de Proximité au Rwanda. De la Justice au Rwanda : Concepts et Réalité de la Justice Abunzi* (vol. 3)

prendre une décision, c'est-à-dire de donner raison à l'une ou l'autre partie au conflit, mais de trouver un moyen de conciliation qui arrangerait les deux parties. Cependant, dans ses études menées entre 2009 et 2011, l'ONG RCN Justice & Démocratie a relevé que seuls 46 à 56% de cas résolus par les *abunzi* « comportaient une réelle tentative de conciliation ». L'ONG conclut que « [...] considérant que la recherche de conciliation est formellement recommandée par la loi sur les comités de conciliateurs, ces chiffres sont étonnamment bas »⁸³. Il est important de remarquer que, dans la même étude, les usagers qui ont abouti à une conciliation lors de leur expérience avec les *abunzi* ont en général un niveau de satisfaction plus élevé que ceux qui ont obtenu gain de cause, et que la conciliation est largement préférée par les usagers que les décisions favorisant une des parties⁸⁴. Troisièmement, bien que les *abunzi* offrent un service gratuit et de proximité (un élément crucial pour une population locale souvent éloignée des services de justice et en manque de moyens financiers pour les atteindre), ils sont parfois critiqués pour leur propension à la corruption et leur tendance à favoriser les parties au conflit qui leur sont proches, que ce soit du fait de relations de parenté ou d'amitié. S'il est vrai que la proximité peut favoriser la conciliation, c'est aussi vrai qu'elle peut laisser une porte ouverte au favoritisme et au népotisme. C'est pour cela que, tout en appréciant les efforts innovants du système de justice de proximité rwandais, EurAc considère que la formation et le renforcement des capacités des comités de conciliateurs devraient rester prioritaires à l'agenda du gouvernement rwandais et de ses partenaires dans la coopération au développement.

RWANDA : Entre lettre de la loi et expérience paysanne

« La réforme foncière proposée par le gouvernement est très intéressante car elle nous aide à protéger nos terres. Mais il y a encore beaucoup de problèmes que le gouvernement doit régler. Moi par exemple, j'ai profité de la réforme car le gouvernement m'a donné un titre pour ma terre. Mais le titre ne concernait que la terre qui est sur le versant de la colline à côté de ma maison. Ma terre que je cultivais dans le marais a été spoliée par l'Etat, qui a dit que les marais lui appartenaient [...]. Lors de la redistribution des marais, les autorités ne m'ont rien donné car elles estimaient que je faisais partie des contestataires de la redistribution des marais. Actuellement, le problème que j'ai avec la réforme c'est que je n'ai pas le droit de morceler ma terre. J'ai 1,4 hectares de terres et la loi m'interdit de la morceler car on ne peut pas morceler moins de 2 hectares afin de céder 1 hectare et de garder 1 hectare. Mais comme j'avais vraiment besoin d'argent, j'ai dû vendre une partie de ma terre à deux de mes voisins, 0,4 hectare à l'un et 0,3 hectare à l'autre. Bien sûr que les autorités au niveau du district ne sont pas au courant de la transaction. Ils savent que j'ai toujours 1,4 hectares [...]. Mes voisins qui ont acheté espèrent qu'un jour les autorités finiront par nous permettre d'enregistrer moins de 1 hectare. Ils n'ont pas vraiment peur que je nie leur avoir vendu ces terres car ce genre de pratiques en marge de la loi est courant ici. Les autorités au niveau des cellules sont au courant de ces pratiques ; certaines d'entre elles sont confrontées aux mêmes problèmes que nous et font donc la même chose. Si nous agissons ainsi en marge de la loi, c'est parce que l'agriculture n'arrive pas à couvrir nos dépenses mensuelles au moment où la survie de nos familles dépend de plus en plus de l'argent à cause de la nouvelle organisation agricole [...]. Aussi, même si on nous dit que nous pouvons hypothéquer nos terres pour avoir du crédit à la banque, ici, très peu de petits propriétaires comme moi arrivent à avoir accès à ce crédit. Le gouvernement devrait tenir compte de ces réalités et nous trouver des solutions adéquates.

Agriculteur, 45 ans, Rusizi, Rwanda

Engagement de l'UE et des Etats membres

Au Rwanda, les avancées en termes de réformes foncières ont été possibles grâce à la présence d'un appareil gouvernemental très efficace, mais aussi grâce au soutien financier et technique de l'Union européenne (par le biais de son programme de soutien budgétaire au Rwanda) et de ses Etats membres. En effet, le programme de création d'une base de données des terres au niveau national et l'initiative d'enregistrement foncier lancée en 2010 par le gouvernement ont bénéficié de l'appui fondamental de l'agence de coopération britannique (DFID) via le *Rwanda Land Tenure Regularisation Programme*, qui a été financé à hauteur de **25,4 millions** de livres sterling. Le programme a attiré l'attention d'autres bailleurs internationaux tels que la déléga-

⁸³ RCN Justices & Démocratie (2011-2014), *La Justice de Proximité au Rwanda. Le fonctionnement des comités de conciliateurs* (vol. 2)

⁸⁴ *Ibidem*

tion de l'Union Européenne et la coopération hollandaise et suédoise. L'UE a contribué à ce programme à hauteur de 4 millions d'euros, destinés à la formation technique du *Rwanda Land Management and Use Agency*. En 2015, le programme avait mené à l'enregistrement de 10,3 millions de parcelles et à l'octroi de plus de 8 millions de titres de bail foncier.

Le programme a aussi soutenu la création du *Land Administration and Information System* (LAIS), une base de données nationale et informatisée qui collecte et met à jour les données foncières et les mutations dans l'usage des terres. La coopération allemande a aussi participé indirectement à la réussite du programme en appuyant des ONG locales impliquées dans sa mise en œuvre. Il convient de remarquer et d'apprécier le niveau de coordination des bailleurs, qui a été important pour arriver à un tel résultat, et qui est souvent considéré comme un modèle par les autres pays africains. Toutefois, selon les informations dont nous disposons, le programme de titrisation s'arrêtera en 2018. Comme on l'a vu, bien que la plupart des terres aient été enregistrées, il reste encore à assurer la durabilité du système de gestion foncière, sa mise à jour ainsi qu'un suivi, afin de garantir que les données collectées s'accordent avec la réalité du terrain. Seule la coopération suédoise continuera de soutenir le bureau foncier après 2018, avec un appui technique de trois ans d'une valeur de plus 3 millions d'euros.

Entre 2012 et 2017, l'UE a aussi soutenu le programme agricole à hauteur de 200 millions d'euros, destinés à la sécurité alimentaire.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Le cadre législatif foncier et ses lacunes

La terre en RDC est régie par un nombre de dispositifs légaux réglant des secteurs divers : le code agricole, le code minier, le code d'urbanisme, et bien sûr la loi foncière de 1973, tous contribuant à la gestion des terres. Toutefois, c'est la loi foncière qui est encore à la base de la gestion des terres dans le pays. Elle est le produit de la « zaïrianisation » de toutes les terres du pays par le Président Mobutu. Cette loi est née d'un besoin de mettre fin au système de gestion « dualiste » des terres en RDC, c'est-à-dire de résoudre le problème de superposition entre le droit étatique d'une part et le droit et les pratiques coutumiers des terres congolaises d'autre part.

Le principe qui sous-tend la loi de 1973 est la propriété exclusive de l'Etat sur les terres de la RDC. L'objectif était donc de mettre fin à la dualité dans les systèmes de gestion des terres caractérisés jusqu'alors par une pluralité de modalités d'accès à la terre issues du droit coutumier mais aussi des arrangements *ad hoc* qui émergeaient selon les circonstances – par exemple, en cas de mouvements de populations ou pour des raisons de sécurisation foncière liées au contexte. La loi de 1973 voulait donc clairement mettre fin aux systèmes de gestion foncière non étatiques en remettant la propriété de la terre entre les mains de l'Etat. Les propriétaires terriens sont devenus des « concessionnaires », en vertu d'une concession de 25 ans en milieu urbain et de 99 ans en milieu rural, durant lesquels le concessionnaire a les droits d'usage et de jouissance. Des concessions permanentes ainsi que des cessions sont prévues. Il faut reconnaître que cette loi voit le jour dans un contexte postindépendance où le pays est stabilisé du point de vue politique et où des questions sérieuses se posent sur l'avenir des terres anciennement occupées par les colons et abandonnées pour la plupart. Aussi, il s'agit d'un contexte où le pouvoir central veut se positionner par rapport aux chefs coutumiers dont, pour la plupart, la légitimi-

té repose principalement sur le pouvoir qu'ils ont sur les terres coutumières.

L'un des problèmes principaux de la loi de 1973, c'est qu'elle entend se débarrasser d'un coup des systèmes coutumiers de gestion des terres alors que le 90% de celles-ci sont occupées en vertu des droits coutumiers et d'arrangements locaux. De plus, ces systèmes de jouissance présentent une forte diversité et sont en perpétuel changement et adaptation. En fait, le terme 'droits coutumiers' en RDC est très générique, et il inclut des systèmes de gestion qui concentrent le pouvoir entre les mains du roi coutumier (comme chez les Shi à l'est du pays), des autres qui prévoient la gestion des terres par plusieurs acteurs au sein de la communauté. Traditionnellement, dans les communautés de l'Est du pays, la gestion de la terre est collective, tandis que chez les Twa l'accès à la terre est garanti à chaque membre de la communauté, voire aux communautés twa non originaires des lieux en question.

Les droits coutumiers concernent donc la plupart des terres congolaises. Selon l'article 389 de la loi de 1973, « [l]es droits de jouissance [coutumiers] régulièrement acquis sur ces terres sont réglés par une Ordonnance du Président de la République ». Cette ordonnance n'a jamais vu le jour, et le manque de réglementation du secteur coutumier est, selon les informateurs rencontrés, une des causes principales des conflits fonciers dans le pays. Travailler et vivre sur une terre régie par le droit coutumier signifie souvent ne pas avoir de preuve formelle (au sens légal) de la légitimité de ses propres revendications de jouissance sur la terre.

Droit coutumier et droit étatique

Nous venons de le voir, les droits coutumiers régissent la plupart des terres en RDC et il est clair que le manque d'une ordonnance présidentielle qui réglemente ces terres pose des problèmes immédiats de sécurisation des droits fonciers des populations. Selon la loi de 1973, l'enregistrement des terres occupées en vertu du droit coutumier se fait par l'intermédiaire du conservateur basé au bureau du cadastre, et il entame la sortie desdites terres du domaine

coutumier et leur assimilation dans le domaine officiel de l'Etat. Il est donc clair qu'il y a un vide législatif en ce qui concerne la gestion des domaines coutumiers, ce qui engendre un grand sentiment d'insécurité auprès de la population rurale et surtout des exploitants qui se trouvent à devoir revendiquer les droits de jouissance de leurs parcelles en l'absence de documents qui en attestent. A défaut de ladite ordonnance présidentielle, la Cour Suprême de la RDC a décidé en 1982 que les terres coutumières, étant propriété de l'Etat, soient gérées par le gouvernement central. Toutefois, en 1988, la même Cour a prononcé un arrêt qui considère qu'en l'absence de l'ordonnance promise par la loi de 1973, les terres coutumières devaient être gérées par les chefs coutumiers.

Le processus de réforme est souvent marqué par des complications qui le rend difficile d'accès pour la plupart des acteurs ruraux. En particulier :

- Les coûts d'enregistrement des terres coutumières sont souvent prohibitifs pour la majorité de la population.
- La connaissance de la loi de 1973 est très limitée auprès de la population, nombre de propriétaires ne connaissant pas leurs droits ou la procédure nécessaire à l'enregistrement de leurs parcelles.
- La présence de plusieurs titres fonciers 'alternatifs' tels que les 'petits papiers', les écrits privés entre les parties et les documents signés par des chefs coutumiers. Bien que ces papiers offrent une certaine sécurisation au niveau local en fixant par écrit les droits de chaque partie, leur valeur légale est très limitée, principalement face à des acteurs qui ont réussi à obtenir des documents du cadastre sur les mêmes terres. Ces 'petits papiers' n'offrent donc pas de protection vis-à-vis de possibles accaparements des terres.
- La superposition entre différents cadres normatifs pose problème. Ces situations se retrouvent dans les cas de la loi foncière, du code minier, du code agricole. Ainsi par exemple, il y a perte des droits de jouissance sur une parcelle de terre lorsque des ressources extractives sont découvertes dans le sous-sol.
- Le manque de reconnaissance des droits

des peuples indigènes, notamment les Batwa (Pygmées).

Enfin, la question foncière en RDC ne peut pas être abordée sans revenir sur un sujet brûlant, récurrent et actuellement en suspens : celui des populations souvent qualifiées de banyarwanda vivant à l'est de la RDC. Le fait que ces populations, très hétérogènes, parlent le kinyarwanda pousse certains leaders politiques locaux à leur imputer une origine rwandaise, ce qui nourrit une convoitise envers leurs terres, et peut mener à leur accaparement. Ce problème se pose surtout à l'est de la RDC (Nord- et Sud-Kivu) et est l'un des plus politisés en rapport avec le foncier en RDC⁸⁵. Il s'agit ici de conflits très complexes face à des populations dites rwandophones qui résident néanmoins sur le territoire congolais depuis la conférence de Berlin, et dont certaines sont arrivées avec les migrations des ouvriers agricoles au cours de la colonisation dans la région des Grands Lacs. Ces migrations, qui ont une longue histoire dans la région, produisent souvent des contestations sur les terres locales qui engendrent régulièrement des conflits fonciers.

Le processus de réforme de la loi de 1973

Suite aux nombreuses failles de la loi foncière, aux nombreuses critiques qui lui ont été adressées, notamment celle concernant l'accroissement des conflits fonciers, le Président de la République a entamé en 2012 un processus de réforme de la loi foncière. Ce processus de réforme est venu donner suite à un document de prise de position politique qui propose une feuille de route à suivre pour le processus. Le lancement du processus de réforme a été accompagné du lancement d'une série de consultations publiques auprès de la société civile et des experts sur les questions du foncier. Ce processus a vu aussi la naissance de la CONAREF, la Coordination Nationale pour la Réforme Foncière. Celle-ci était initialement conçue comme une structure de concertation et de coordination entre les différents acteurs impliqués dans le secteur, mais notre descente sur le terrain a révélé une profonde déception, partagée à l'unanimité par les acteurs interviewés, vis-à-vis de

cette institution. En particulier, les acteurs de la société civile congolaise regrettent la transformation de la CONAREF, au départ conçue comme une structure de concertation publique à vocation participative, en un bureau politique dont les membres sont nommés par la Présidence de la République et la Primature.

De plus, la CONAREF était initialement pensée comme un organisme décentralisé, et elle aurait dû fonctionner avec une coordination nationale dotée de plusieurs antennes locales. Cette organisation aurait dû faciliter la concertation entre les différentes parties du pays et s'assurer que les points de vue et les perspectives issues des différentes expériences provinciales soient prises en compte dans la réforme. Toutefois, les expériences de démultiplication provinciale de la CONAREF restent limitées aux provinces de l'Est du pays.

Dans ce cadre, la société civile congolaise s'est alors organisée (avec la facilitation d'UN HABITAT), et elle a organisé en 2012 (avec l'appui de l'UE) une conférence d'experts sur la réforme foncière en RDC, dans le but de produire un document d'orientation pour la CONAREF. La conférence est revenue sur les points clés de l'initiative : **l'autonomie financière et administrative** de la CONAREF et la décentralisation de la CONAREF avec la création de **comités provinciaux de concertation sur le foncier (CACO)**. De ces comités, seuls deux sont actifs, notamment au Nord-Kivu et au Sud-Kivu.

En 2012, la Banque Mondiale a aussi lancé une étude sur le cadre légal foncier congolais, en utilisant le *Land Governance Assessment Framework*. Cela a engendré une série de polémiques axées sur le contenu du rapport, jugé, selon nos sources, trop critique par le gouvernement. Depuis, plusieurs changements dans la stratégie ministérielle et au sein de la CONAREF affectent de façon négative l'avancement des discussions sur la réforme foncière en RDC. En général, la société civile semble exprimer une « fatigue » et de la méfiance vis-à-vis du processus institutionnel de la réforme foncière.

⁸⁵ Il est ainsi par exemple question du retour d'environ 45 000 familles réfugiées au Rwanda, qui a suscité de vifs débats au sein de la Commission Nationale des Réfugiés en RDC en 2012 ; mais aussi des Banyamulenge à l'est de la RDC souvent en conflit avec les Babembe au Sud-Kivu ; des Bahutu en conflit avec les Bahavu à Kalehe ; les Hutus et les Tutsis avec les Bahunde au Nord-Kivu.

Nos informateurs suggèrent que les désaccords internes à la CONAREF sont aussi liés aux différences de vision sur la nature même de la réforme du secteur foncier. Nous pouvons synthétiser ces différences en fonction de deux « écoles ». Une école « kinoise », liée à certains experts du foncier et membres du parlement national qui considèrent que l'inefficacité de la loi de 1973 est due à un manque d'application de la loi elle-même (ex. l'inexistence de l'ordonnance présidentielle réglementant la gestion du domaine coutumier) et à un défaut de vulgarisation. Ne voyant pas le besoin d'un nouveau texte de loi sur le foncier, cette première école propose donc de se focaliser sur l'application et l'amendement de la loi en vigueur.

La deuxième école, qu'on peut appeler « périphérique », croit plutôt que le texte de loi en vigueur devrait subir des modifications substantielles, voire être complètement remplacé par un nouveau texte. En particulier, ceux qui soutiennent ce point de vue souhaitent voir un texte qui centralise moins le pouvoir dans les mains de l'Etat, en donnant plus de pouvoirs aux gouvernements provinciaux et aux entités territoriales décentralisées (ETD) et en sauvegardant de manière claire les droits coutumiers, y inclus ceux des peuples autochtones. Comme nous allons le voir dans la partie suivante, c'est souvent dans l'interaction entre la politique nationale et l'insécurité foncière que s'ouvre un espace pour les abus de pouvoir en RDC.

Accaparements des terres

Il existe plusieurs types d'accaparement des terres rapportés par les acteurs de terrain. Mais les plus fréquents peuvent être résumés en trois types :

► Accaparement des terres par les élites locales et nationales

Au Sud- et au Nord-Kivu, lors de notre visite de terrain, les acteurs de la société civile ont rapporté que les cas les plus communs d'accaparement de terres sont le fait des autorités locales (provinciales) ou issues du Parlement national ou du gouvernement de Kinshasa. C'est le cas, par exemple, de l'accaparement de 400 hectares près de Ki-

changa, dans le territoire de Rutshuru, au Nord-Kivu. Dans ce cas, les 400 hectares ont été achetés par des fonctionnaires de l'administration. Ces 400 hectares avaient été occupés par des militaires entre 1998 et 2005, pour être ensuite abandonnés. La population locale a alors commencé à y pratiquer l'agriculture. C'est en 2015 que des fonctionnaires de l'administration locale, avec la complicité de certaines autorités de l'administration foncière de la province, ont réussi à obtenir des titres couvrant l'entiereté de la concession, dans le but de l'utiliser comme zone de pâturage – sans tenir compte des droits de jouissance des personnes qui avaient utilisé le terrain durant ces années d'abandon. Cette situation a créé beaucoup de conflits entre les acquéreurs et les populations locales. UN Habitat au Nord-Kivu a travaillé à la médiation de ces conflits, et en particulier pour que les communautés locales continuent à avoir tout au moins accès à une partie de la terre. Toutefois, le manque de titres de concession par les populations rend difficiles les efforts visant à faire valoir leurs droits de jouissance. Les conflits entre les communautés locales et les éleveurs/autorités sont toujours en cours.

Des cas similaires sont ceux de Shinda et de Katali, toujours dans le territoire de Rutshuru. Dans les deux cas, des autorités nationales avaient réussi à obtenir des titres pour des concessions de respectivement 1800 et 492 hectares, en partie occupées selon le droit coutumier et en partie abandonnées durant la guerre. Dans les deux cas, les initiatives de médiation locales d'UN Habitat ont permis de rétablir l'accès des populations locales sur 284 hectares à Shinda et sur 155 hectares à Katali. Des cas similaires nous ont été rapportés par les acteurs de la société civile au Sud-Kivu. Il faut également souligner que nos échanges avec des exploitants et d'autres acteurs de la société civile au Nord-Kivu ont permis de relever certaines critiques de la part de ces acteurs envers les initiatives de médiation d'UN Habitat. Ces initiatives sont souvent considérées comme très top-down, venant « de l'extérieur », et cherchant à « contenir » les cultivateurs plutôt que de poursuivre les intérêts de ces derniers de façon plus concrète.

► **Accaparement des terres
par l'industrie extractive**

Au Nord- et au Sud-Kivu – et ceci est probablement le deuxième type d'accaparement des terres le plus commun. Le code minier a la prévalence sur le code foncier, ce qui veut dire qu'une fois que des minerais sont découverts dans le sous-sol d'une concession, les exploitants des terres perdent tout droit d'exploitation de la concession. Celle-ci peut alors être réattribuée à des privés qui en exploitent les richesses. Les communautés locales auraient droit à une compensation mais celle-ci est rarement équitable ou raisonnable par rapport au fait que ces communautés doivent se déplacer, souvent dans des milieux inconnus et infertiles, pour laisser la place aux entreprises extractives. Des cas de ce type sont très souvent rencontrés au Nord- et au Sud-Kivu. Nous pouvons en citer un très récent, qui nous a été rapporté par le BEST (une organisation de la société civile qui a conduit une étude sur la question). Il s'agit du cas du massif d'Itombwe au Sud-Kivu, dans le territoire de Mwenga, où la multinationale canadienne BANRO a obtenu le droit d'exploiter de l'or sur une étendue importante autour du massif. Au moment du déplacement, les populations locales n'ont pas reçu de compensation. Elles ont été déplacées sur des terres dont la hauteur est peu adaptée à l'agriculture et à l'artisanat minier, les deux activités les plus communes au sein des populations locales. L'entreprise dit avoir reçu le consentement préalable et éclairé des populations locales, mais il y a de forts soupçons que ce consensus ait été négocié avec un groupe restreint d'autorités locales. L'entreprise avait promis de construire des écoles et des routes, mais les premières se sont révélées être des petites cabanes en paille improvisées et les deuxièmes n'existent pas. La communauté locale n'a pas eu les moyens de s'organiser pour négocier avec la compagnie. De telles situations se sont répétées plusieurs fois au Nord- et au Sud-Kivu, avec BANRO comme avec d'autres entreprises internationales. Ceci est un exemple des multiples problèmes qui résultent de la prééminence du code minier sur le code foncier et du manque de procédures de consentement libre, éclairé et préalable standardisées et connues par les populations qui habitent dans des zones riches en minerais.

► **Accaparement des terres
par le secteur agro-industriel,
le cas de Bukanga Lonzo**

Les accaparements des terres dans le cadre d'exploitation agro-industrielle ont attiré beaucoup d'attention ces dernières années, surtout celles liées à l'exploitation agricole pour la production des bio-carburants. Toutefois, de récents projets du gouvernement congolais risquent d'entraîner une nouvelle vague d'accaparements menés par des partenariats public-privé entre le gouvernement et des capitaux étrangers. C'est le cas des « Parcs agro-industriels », de très larges concessions de terres qui seraient destinées à l'exploitation agricole industrielle intensive pour la production et la transformation de légumes et de produits animaux. Le projet de créer huit de ces parcs agro-industriels a vu le jour sous le premier gouvernement Matata, à l'initiative de la Primature. Les fonds prévus pour ces projets n'avaient pas été budgétisés à l'avance. Le premier parc agro-industriel, le seul à avoir vu le jour, est celui de Bukanga Lonzo, à 250 kilomètres au Sud de Kinshasa. Ce parc, géré par l'entreprise multinationale TRIUMF RDC, une filiale de TRIUMF SOUTH AFRICA, couvre 80 000 hectares de terres qui étaient auparavant occupées par de nombreux cultivateurs locaux. Les populations locales ont été expropriées et déplacées hors de la zone, sans aucune compensation ni attribution de terres alternatives. Une partie des cultivateurs locaux est restée travailler dans la zone agro-industrielle mais, selon les rapports des acteurs interviewés, une majorité d'entre eux aurait quitté la zone en refusant d'être employée par TRIUMF RDC. Selon les informations recueillies sur terrain, il n'y a eu aucune démarche pour vérifier le consentement éclairé et préalable auprès des communautés locales.

Selon les informations collectées sur le terrain, seulement 5 000 hectares sur les 80 000 occupés par l'entreprise sont actuellement utilisés pour la production de farine de manioc et de maïs. Ces produits sont ensuite vendus dans des points de vente à Kinshasa, lesquels sont également la propriété de la compagnie TRIUMF RDC.

Suite au déplacement des communautés lo-

cales, la Coordination Nationale des Producteurs Agricoles (CONAPAC) a mis en place un cadre de dialogue multi-acteurs qui n'a pas vraiment eu de résultats concrets pour les populations intéressées. Il y a un manque d'information par rapport aux dynamiques locales à Bukanga Lonzo. Il n'est pas clair non plus où le gouvernement prévoit d'installer les 7 parcs agro-industriels restants. Mais il y a de fortes probabilités que l'un des prochains sera implanté dans la plaine de la Rusizi au Sud-Kivu, une zone qui est déjà très dense en termes de conflits fonciers⁸⁶.

Les initiatives de la société civile

Les nombreuses failles légales, administratives et de gouvernance foncière en RDC ont suscité des réactions de la part des organisations de la société civile congolaise, et particulièrement au Nord- et au Sud-Kivu, deux provinces parmi les plus touchées par l'insécurité foncière. Nous mentionnons ici deux de ces réactions. Ces deux initiatives essaient de répondre à certains des défis que nous avons soulignés ci-dessus, notamment :

- L'insécurité des personnes qui exercent leurs droits de jouissance dans le domaine coutumier et le vide législatif qui l'engendre ;
- Les multiples cas d'accaparement des terres par des élites locales et nationales ;
- La stagnation du dialogue politique sur la réforme de la loi foncière en vigueur ;
- Les conflits locaux entre familles, et entre exploitants et autorités coutumières.

Au **Sud-Kivu**, l'ONG IFDP, soutenue par l'ONG AAP, avec le financement de la Coopération suisse et du CCFD-Terre solidaire, a mis en place un système alternatif de sécurisation des droits d'exploitation coutumiers. Le programme vise à réduire les conflits communautaires et (intra-)familiaux par la création d'un système de gestion des terres coutumières. Le programme est mis en œuvre dans la Chefferie de Kabare depuis 2013 et en partie dans le territoire de Walungu, tous deux en province du Sud-Kivu. Le projet a démarré par une phase d'étude et d'appréciation de la problématique foncière dans les communautés locales intéressées. Ensuite, le pro-

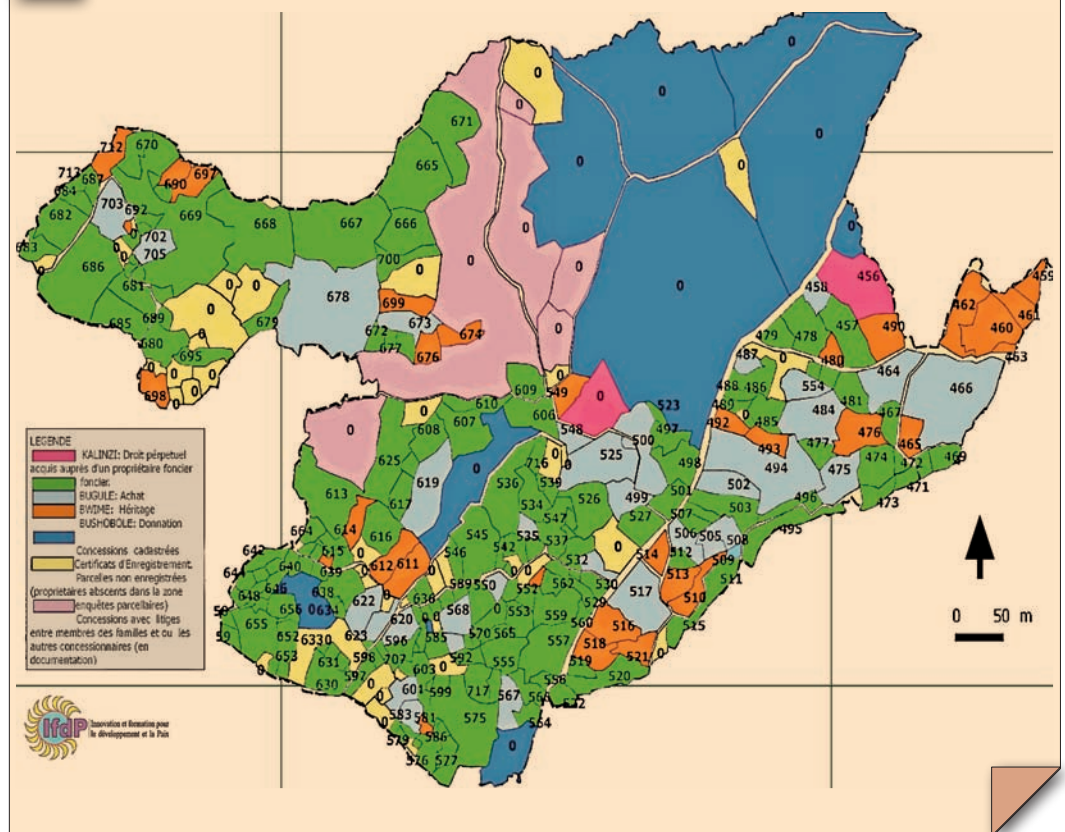
gramme a mis en place une série d'activités participatives visant à identifier les statuts des différentes parcelles dans les villages et les sous-villages de la chefferie (en tenant compte des différentes modalités de jouissance prévues par les systèmes coutumiers – *salongo, kalinzi, bwasa, etc.*), et à créer des comités locaux dédiés à la problématique (Equipes de reconnaissance) et chargés de délimiter les parcelles de façon participative avec les populations locales et de délivrer des « **Contrats fonciers types** ». Il s'agit ici de documents para-légaux qui fournissent aux exploitants des « titres coutumiers ». Cette intervention est une des rares dans le pays qui cherchent à résoudre le problème des conflits fonciers par la sécurisation des droits coutumiers. Elle est aussi une réaction au vide législatif dans les dispositions de la loi de 1973. Au moment où les contrats types sont signés, les équipes de terrain procèdent aussi à la création d'une carte détaillée des parcelles dans la zone. La carte précise aussi leurs limites ainsi que les types de droits coutumiers qui y sont pratiqués.

Bien que ces Contrats fonciers types ne soient pas reconnus ni envisagés par la loi étatique (qui, comme nous l'avons déjà indiqué, manque de dispositions régissant les droits fonciers coutumiers), l'IFDP et ses partenaires aspirent à voir ces documents reconnus au niveau provincial par un édit de l'Assemblée Provinciale. Cet édit, rédigé en partie par l'IFDP et ses partenaires, devait être discuté à l'Assemblée Provinciale du Sud-Kivu dans le courant du mois de septembre.

La discussion avec des experts du foncier en RDC, dont l'ancien directeur de cabinet du Gouverneur provincial et ex-membre de la CONAREF, fait ressortir une hésitation par rapport à l'optimisme de la société civile de voir les pratiques de sécurisation foncière intégrées dans la loi provinciale. En fait, bien qu'ils apprécient la validité des pratiques, les autorités locales et les experts du foncier n'ont pas été les seuls à souligner la nature limitée d'une telle initiative, dans la mesure où son expérimentation est limitée à la seule chefferie de Kabare. Il s'agit donc de zones principalement peuplées par des Bashi, qui ont un système de ges-

⁸⁶ Le projet a aussi récemment fait l'objet d'un audit financier indépendant, confidentiel mais divulgué au public, qui en a mis en évidence les nombreuses irrégularités dans l'utilisation de l'argent public et dans la gestion peu transparente de la comptabilité, y inclus des transferts d'argent importants en faveur de personnes proches de la Primature.

Figure 1. Un exemple du type de cartographie participative effectuée par l'IFDP, avec délimitation des parcelles et modalités d'usage coutumières dans le territoire de Kabare



Source : IFDP

tion de terres coutumières très centralisé et donc différent de celui d'autres groupes ethniques dans la province. Ainsi, le modèle expérimenté à Kabare pourrait se révéler peu adapté à d'autres communautés locales. Il est donc important d'approfondir ce genre d'expérience et de le tester dans des milieux diversifiés.

Au **Nord-Kivu**, la discussion sur la problématique foncière a abordé la stagnation du processus de réforme foncière, en cherchant à proposer un dialogue constructif aux décideurs au niveau national. Dans le cadre des CACO, trois ONG ont proposé des cahiers des charges adressés aux membres de l'Assemblée Nationale à Kinshasa. Entre 2013 et 2015, ces trois ONG, à savoir **Aide et Action Pour la Paix (AAP)**, le **Programme Intégré pour le Développement du Peuple Pygmée au Kivu (PIDEP)** et le **Forum des Amis de la Terre (FAT)**, avaient chacune entamé des concertations internes visant à rédiger des cahiers des charges pour la réforme foncière. Dans le but d'harmoniser les différentes interventions et cahiers des charges, le CACO (sous la conduite du FAT) a entamé un processus

de concertation entre les différents acteurs. Celui-ci a abouti à la production d'un cahier des charges commun qui a été publié en juillet 2016. Le « **Cahier des Charges Harmonisé des Communautés du Nord-Kivu sur le Processus de la Réforme Foncière en RD Congo** », produit avec l'appui financier du CCFD, de HEKS/EPER et de l'American Jewish Service. La réalisation du cahier du FAT a bénéficié de l'appui financier de Cordaid, RCN Justice & Démocratie et de Search for Common Ground. Le cahier des charges harmonisé se concentre entre autres sur :

- La reconnaissance des droits coutumiers locaux, par leur légalisation et leur reconnaissance au niveau national ;
- La reconnaissance de droits de propriété aux communautés locales, brisant ainsi le monopole de la propriété de l'Etat ;
- L'amélioration de la structure de l'administration foncières, en particulier par la création de circonscriptions foncières au niveau des communes et des chefferies ;
- La reconnaissance et la légalisation des droits des peuples autochtones (Pygmées) par l'octroi de certificats aux communautés pygmées ;

- La mise en place d'un système d'enregistrement coutumier différent de celui qui régit l'enregistrement des terres dans le domaine étatique ;
- Gestion des conflits fonciers par des comités locaux *ad hoc* avant le recours aux tribunaux et aux instances judiciaires ;
- La mise en place de processus de consentement libre et préalable avant les transactions foncières.

Le processus a eu lieu au sein du CACO local, avec l'appui d'UN-Habitat Nord-Kivu. Cette organisation a aussi été un acteur très important dans le domaine du foncier dans la province. Elle a appuyé la création du CACO et est intervenue dans des débats sur des cas locaux d'accaparement des terres.

Les interventions de l'UE et de la Suisse

Nos échanges à Kinshasa avec la délégation de l'UE et le personnel de DEVCO nous ont fait remarquer que l'UE n'avait pas actuellement de programme foncier ni de politique

pour le foncier en RDC. Bien que l'UE se soit impliquée dans le secteur au Burundi et au Rwanda, la RDC est considérée comme « trop grande » et « trop compliquée », pour un sujet « trop politique » pour y effectuer des interventions structurelles comme dans les pays limitrophes.

Plus de la moitié des moyens destinés par l'UE à la gestion des ressources naturelles en RDC (sans compter le secteur des industries extractives) est injectée dans la gestion des aires périphériques au cinq aires naturelles protégées de la RDC. Par le passé, la délégation de l'UE avait investi de l'argent dans le processus de concertation mis en œuvre par UN-HABITAT et elle avait suivi les débats sur la réforme de la loi foncière et les études effectués par la Banque Mondiale. Toutefois, en dehors des interventions très contextuelles liées à la gestion des zones périphériques aux parcs, il semble qu'il n'y ait pas eu d'intervention visant à appuyer le secteur foncier. Il en sera de même pour le futur proche. Comme déjà mentionné, les raisons principales de ce manque d'investissement dans le foncier sont liées à la dif-

RDC : LES ELITES ET LA TERRE

« Je suis harcelé depuis quelques mois par la police et les services de renseignement à cause d'un conflit entre la population locale et le gouvernement congolais. Ce conflit a commencé par une initiative du gouvernement congolais, notamment dans son programme de cinq chantiers, qui prévoit l'installation du courant électrique partout en RDC. Ce programme inclut un projet conjoint entre le gouvernement congolais et le gouvernement rwandais pour la construction du barrage de Ruzizi III. Plusieurs infrastructures doivent être construites, ce qui requiert un espace conséquent qui pourtant n'est pas disponible. C'est dans ce cadre que le gouvernement congolais a exproprié beaucoup de terres des populations locales en vue de construire ces infrastructures. Mais aucune indemnisation n'a été prévue. Les autorités locales rétorquent à la population que l'État n'a pas besoin d'indemniser les populations locales car le sol et le sous-sol appartiendraient à l'État. Aussi, certaines de ces terres qui ont été expropriées illégalement sont actuellement

détenues par des élites locales et nationales que nous connaissons très bien [...]. Je suis aussi poursuivi à cause de mon plaidoyer par rapport à un conflit foncier opposant une partie de la population de Kamanyola à la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA). Ce service étatique s'est approprié 10 hectares de terres situées non loin de la frontière de Kamanyola, qu'il a enregistrées à son nom alors que la terre appartient en réalité à des populations locales [...]. Si je suis en train de me battre comme ça, c'est parce qu'on en a marre. Ce n'est pas la première ou la deuxième fois. Demandez à tout le monde : il suffit qu'un député national ou une autorité politique, militaire ou économique convoite votre terre pour qu'ils se permettent de corrompre les services du cadastre, enregistrent vos terres et vous en expulsent. L'Etat ne nous aide pas, au contraire.

Responsable d'une organisation de la société civile à Kamanyola, RDC.

ficile situation politique du pays, la nature 'politique' de la réforme du secteur foncier ainsi qu'à une certaine lassitude vis-à-vis du processus politique en RDC.

Ce qui étonne encore plus, c'est le manque d'initiative au sujet de la promotion et de la vulgarisation des 'Directives Volontaires'. L'UE a financé la création de procédures de divulgation et de manuels pour les Directives Volontaires, et elle finance l'implémentation de projets de vulgarisation des Directives, surtout dans des pays qui ont été le théâtre du phénomène d'accaparement de terres. Les Directives et leur manuel d'implémentation comprennent des procédures pour le consentement informé et préalable, pour des compensations justes et équitables et pour la diffusion des connaissances sur les droits de communautés locales. Aucun de ces projets n'est mis en œuvre en RDC.

La coopération suisse est la seule à intervenir directement dans le domaine du foncier, en appuyant financièrement les initiatives de sécurisation des droits coutumiers mis en place par IFDP tel que mentionné plus haut.

BURUNDI

Gestion des terres : conflits et mouvements de population

Depuis les années 1960, le Burundi a connu des violences cycliques liées essentiellement aux clivages ethniques : des conflits ont éclaté successivement en 1968, 1972, 1973, 1988 et 1993. Cette situation a été à l'origine du départ massif de milliers de Burundais vers les pays voisins, laissant derrière eux leurs terres. Nombre d'entre elles ont par la suite été accaparées par l'État ou par des personnes physiques « dans un souci de bonne utilisation d'une ressource rare ».⁸⁷ Les autorités politico-administratives ont redistribué les terres abandonnées par ces réfugiés quelque temps après leur départ comme s'il s'agissait de terres vacantes. Alors qu'à leur retour la plupart de réfugiés de 1993 ainsi que les déplacés intérieurs ont pu retrouver relativement facilement leurs propriétés et s'y installer, il n'en a pas été de même pour ceux de 1972⁸⁸.

Au retour, après plus de 30 ans d'exil, ces anciens réfugiés se sont vu souvent contester tout droit sur leurs anciennes terres. Celles-ci étaient considérées pourtant comme leurs seules sources de revenus et symbolisaient pour des milliers d'entre eux leur unique identité officielle. Les provinces les plus touchées par ces accaparements de terres sont celles du sud du pays, notamment Bururi, Makamba et Rutana⁸⁹. Les gouvernements qui se sont succédé depuis la fin de la guerre civile en 2000 ont tenté d'y apporter des réponses par la mise en place de commissions chargées de régler les litiges nés à l'occasion de la réinstallation sur leurs terres des rapatriés et des déplacés (Manirumva, 2005). La dernière en date est la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB), opérationnelle depuis 2006.

Mais cette forme d'accaparement des terres ne concerne pas uniquement les périodes de crise socio-politique. Au Burundi, depuis l'indépendance, les officiels locaux s'attribuent des terres domaniales pendant qu'ils sont au pouvoir. Jusqu'en 2011, cette pratique était quasiment légale. Le nou-

⁸⁷ République du Burundi (2000). *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, 28 août 2000, Agence Burundaise de Presse n° 6835, 29 mars 2011, p. 119.

⁸⁸ République du Burundi, Commission Nationale des Terres et autres Biens (2010). *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, pp. 1-3. Signalons que jusqu'en 2000, le nombre de réfugiés burundais résidant en Tanzanie depuis 1972 était évalué à environ 200.000 personnes. Voir à ce sujet : UNHCR (2002), *Statistiques sur la situation des réfugiés burundais au 29 juin 2009*, UNHCR.

⁸⁹ *Idem*.

veau code foncier de 2011 tente maintenant de remédier à ce problème en essayant de clarifier les modes de sécurisation foncière, tentative qu'il faudra évaluer d'ici quelques années. Aussi, depuis la fin de la guerre civile en 2000, on assiste à une ruée sur les terres de la part des élites politiques. Celles-ci acquièrent de vastes étendues de terres pour des investissements privés de différentes natures.

Progressivement, ces accaparements de terres (celui des terres des réfugiés de 1972 et 1993, celui des terres domaniales depuis 1960 et celui des terres par les élites politiques depuis 2000) ont eu une double conséquence : (1) ils ont créé une situation de rareté dans un contexte d'exiguïté des terres, constituant ainsi un des facteurs d'insécurité alimentaire⁹⁰ ; (2) ils ont en outre été à la base de multiples conflits fonciers.

Jusqu'en 2008, aucune enquête à notre connaissance n'avait encore sérieusement établi de chiffres crédibles sur les conflits fonciers au Burundi. Ainsi, il était presque impossible de pouvoir en faire une typologie. La toute première étude qui, à notre sens, essaye valablement de relever ce défi est une analyse sur « la problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration des sinistrés » sortie officiellement en 2008⁹¹. Elle fut initiée par la CNTB avec un appui financier du PNUD/UNOPS. L'étude a recensé 43.514 cas de conflits dans un échantillon de 20 communes réparties sur l'ensemble du Burundi. Bien que ne reflétant pas l'ensemble de conflits fonciers au Burundi, ce chiffre donne une idée de leur prévalence. Elle révèle en outre l'existence de ces conflits sur l'ensemble du territoire national et leur inégale répartition territoriale. Menée dans 20 communes, cette étude indique qu'il n'y a pas de relation directe entre le nombre de rapatriés et le nombre de conflits fonciers. Sur les 70.284 rapatriés recensés, seulement 10.511 sont impliqués dans des conflits fonciers, soit un taux de 15%. Ce rapport ajoute que le nombre de rapatriés présents dans une région ou dans une localité n'est pas nécessairement proportionnel au nombre de conflits dans cette région ou localité. Cela montre que la problématique de conflits

fonciers au Burundi est plus complexe et couvre plusieurs catégories de la population tel que va nous le montrer un essai de typologie que nous présentons ci-dessous.

Après la transition politique et les premières élections « post-conflits » de 2005, le pays a connu plusieurs types de mécanismes pour régler les conflits fonciers. Ils se répartissent en trois grandes catégories : les mécanismes juridictionnels classiques, les mécanismes alternatifs et les mécanismes spéciaux. L'essentiel des conflits fonciers au Burundi se règlent au niveau local dans le cadre de ces mécanismes. Les mécanismes juridictionnels classiques résultent de l'intervention des juridictions compétentes qui sont généralement les cours et tribunaux burundais. Par exemple, les tribunaux de résidence, situés en principe dans chaque commune, auraient à traiter environ 6% de ces conflits (CNTB, 2008).

Les mécanismes alternatifs de règlement des conflits fonciers interviennent lorsque les parties en conflit conviennent de faire appel à des moyens locaux non juridictionnels. Les acteurs du règlement alternatif des conflits fonciers sont des organisations de la société civile, les *bashingantahe* (sing. *ubushingantahe*) qui privilégient le compromis entre les parties. Certaines ONG estiment que ce mécanisme est plus avantageux pour les justiciables car il arrive à régler les conflits dans des délais plus courts grâce à une procédure très simple et à la proximité des justiciables (FORSC, 2010). Cependant, ce mécanisme a deux limites essentielles : d'une part, le médiateur n'a pas de pouvoir décisionnel ; d'autre part, la résolution qui ressort de la médiation n'est pas forcément contraignante (OAG, 2008 ; Mudinga & Nyenyezi, 2014). Les *bashingantahe* traiteraient 41% des conflits fonciers, alors que le recours à la médiation des ONG locales concernerait 6%, et la conciliation à l'amiable sans médiation, 16% de ces conflits (CNTB, 2008).

Quant aux mécanismes spéciaux de règlement des conflits fonciers, « ils résultent de l'intervention d'institutions spécialement mises en place par l'Etat pour résoudre des situations particulières » (CNTB, 2008, 2). L'exemple par excellence d'un tel méca-

⁹⁰ République du Burundi, Commission Nationale des Terres et autres Biens (2010). *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, pp. 1-3. Signalons que jusqu'en 2000, le nombre de réfugiés burundais résidant en Tanzanie depuis 1972 était évalué à environ 200.000 personnes. Voir à ce sujet : UNHCR (2002), *Statistiques sur la situation des réfugiés burundais au 29 juin 2009*, UNHCR.

⁹¹ Voir : République du Burundi, CNTB (2008). *Etat des lieux des problématiques foncières au Burundi. Etude sur la problématique foncière et les solutions alternatives face au défi de la Réintégration*, Bujumbura, septembre 2008.

⁹² Accord d'Arusha, Protocole II, Ch. I, Art. 9 point 8 ; article 4, f.

⁹³ République du Burundi (2012), *Rapport 2012*, Bujumbura

⁹⁴ International Crisis Group (2003), Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière, *Rapport Afrique*, n° 70.

⁹⁵ UNHCR (2009), *Statistiques sur la situation des réfugiés burundais au 29 juin 2009*.

⁹⁶ République du Burundi, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, op.cit. (2010) Annexe IV, Rapport de la Commission IV, Chapitre 1 : Reconstruction et développement, point 2, al. e). Rappelons qu'avant l'Accord d'Arusha, seul le décret-loi n° 1/01 du 22 janvier 1991, qui a remplacé le décret-loi n°1/19 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973, est le seul instrument juridique de référence pour les terres appartenant aux réfugiés de 1973, in : Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, (AAPRB), Annexe IV, Rapport de la Commission IV, point 1.2.3. b).

⁹⁷ République du Burundi, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, (2000), Annexe IV, Rapport de la Commission IV, Chapitre 1 : Reconstruction et développement, point 2, al. e).

⁹⁸ Ibid., Art. 8 al. B Protocole IV. Arusha.

⁹⁹ Régie par la loi n°1/17/2006 portant Missions, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. De 2006 à ce jour, la CNTB a enregistré près de 30 000 plaintes, dont près de 20 000 ont été clôturées et 10 000 restent en suspens.

¹⁰⁰ Voir : République du Burundi, Commission Nationale des Terres et Autres Biens, État des lieux des problèmes fonciers burundais (2008), *Communication à l'Atelier national de présentation de l'étude sur la problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration des sinistrés*, du 24 au 25 septembre 2008.

nisme est la CNTB elle-même, qui a pour mandat de régler des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés à des tiers ou à des services publics ou privés (CNTB, 2008). Bien qu'étatique, la CNTB est décentralisée et donc proche des populations locales, et elle ne traite que des conflits liés aux rapatriés.

Tous ces mécanismes de résolution de conflits fonciers trouvent leur fondement dans l'Accord d'Arusha⁹² mais celui-ci ne précise pas les modalités d'interaction entre eux. Par exemple, alors que la réhabilitation de l'ordre de l'*Ubushingantahe* est prévue par cet Accord, (Protocole I, ch. II, art. 7, point 27), les réformes législatives de 2005 ont exclu les *bashingantahe* du système judiciaire officiel burundais (République du Burundi, 2005). Si auparavant l'avis des *bashingantahe* était obligatoire avant la saisine des tribunaux, ils n'interviennent désormais que dans un cadre extrajudiciaire (Kohlhagen, 2010).

Défaut de consensus sur la CNTB et les terres des réfugiés

Depuis le 31 octobre 2012, le Haut Commissariat aux Réfugiés a commencé le rapatriement des 35 000 derniers réfugiés burundais alors présents sur le sol tanzanien, dans le camp de Mtabila.⁹³ Il s'agit du reste des 800 000⁹⁴ réfugiés hutus qui se sont retrouvés dans plusieurs camps en Tanzanie suite aux conflits politico-ethniques qu'a connus le Burundi depuis 1962.⁹⁵ Au départ de ces réfugiés, leurs terres avaient été systématiquement occupées par leurs voisins ou attribuées à de nouveaux occupants sur ordre de l'administration publique de l'époque. C'est pour cette raison que beaucoup de ces réfugiés n'ont pu récupérer leur terre une fois rapatriés, ce qui a suscité de nombreux conflits fonciers. À la fin de la guerre civile, l'Accord de paix d'Arusha demandait que les réfugiés qui retournaient puissent, avec l'aide du gouvernement, récupérer leurs terres occupées.⁹⁶ L'Accord énonçait plusieurs principes quant au retour des réfugiés : tout d'abord, celui-ci devait être volontaire et se faire dans la dignité et la garantie de sécurité. Ensuite, des mécanismes d'accueil devaient être mis en place. En outre, l'Accord demandait que la

récupération des terres des réfugiés se fasse selon les lois du Burundi et le principe de l'Accord d'Arusha pour lequel « tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre »⁹⁷ et, en cas d'impossibilité, il « doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation ».⁹⁸ Enfin, l'Accord privilégiait une recherche de consensus entre les droits acquis et les restitutions des droits des expatriés.

Au retour des premiers réfugiés, ces principes n'ont quasiment pas été appliqués. Une « Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés » (CNRS) a cependant été mise en place en 2002 pour, entre autres, aider les rapatriés à récupérer leurs terres. En 2006, la CNRS a été remplacée par la « Commission nationale des terres et autres biens » (CNTB)⁹⁹ dont le mandat est « de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés à des tiers ou à des services publics ou privés ». Son président d'alors, l'abbé Aster Kana, d'ethnie hutue, aurait privilégié la conciliation et la tolérance mutuelle entre les concernés qu'il réunissait d'abord afin de les amener à rechercher une solution juste et équitable.¹⁰⁰

Comme d'un côté les réfugiés réclamaient leur réintégration totale et sans condition dans leurs droits originels, et que les occupants en demandaient autant au nom de leurs droits acquis, ce président de la CNTB a essayé alors de trouver un compromis, en demandant que le gouvernement ne reste pas sous la menace permanente de la restitution des terres mais qu'il soutienne une position intermédiaire de partage de celles-ci. C'est ainsi que, depuis 2006, plus de 12 000 dossiers de conflits fonciers ont été clôturés par des arrangements à l'amiable. Décédé en 2009, l'abbé Aster Kana a été remplacé par Monseigneur Bambonanire Sérapion, d'ethnie hutue, qui a complètement remis en question l'approche de son prédécesseur. Pour Monseigneur Bambonanire, le partage entre les occupants et les rapatriés maintiendrait le *statu quo* de conflits et constituerait un déni flagrant de justice. Il a alors préconisé la restitution complète qu'il considérait comme gage d'une paix durable.

C'est à une telle approche que se sont opposés depuis 2012 plusieurs juges, membres de la société civile, membres du clergé, médiateurs coutumiers, intervenant tous directement comme « médiateurs » au sein de différents mécanismes de résolution de conflits fonciers au Burundi. À l'exception des juges des juridictions classiques, la plupart de ces médiateurs sont partisans de l'approche du partage des terres entre les rapatriés et les occupants des terres. Les juges quant à eux sont très divisés sur la question et semblent, pour la plupart, privilégier les « droits acquis » des occupants. Plusieurs acteurs politiques hutus ont mis l'approche de ces juges sur le compte des affinités ethniques, arguant que « les juges, qui sont majoritairement tutsis, essayent d'utiliser la rigueur du droit écrit au profit de leurs frères tutsis qui ont accaparé les terres des Hutus contraints de partir en exil durant la guerre ». Il en serait de même pour certains médiateurs coutumiers, médiateurs des ONG ou membres du clergé.

Entre 2012 et 2014, on a assisté à une explosion des recours contre les décisions qui avaient résolu les conflits fonciers à travers l'approche d'un partage des terres à l'amiable entre les rapatriés et les occupants. En effet, depuis 2009, la loi permet un recours contre des arrangements à l'amiable antérieurement coordonnés par la CNTB. Quant aux occupants qui ont partagé les terres avec les rapatriés, ils estiment que la CNTB devrait essayer de trouver une solution pour une cohabitation pacifique entre résidents et rapatriés. Leur position est fondée sur le fait qu'ils estiment qu'il « n'est pas facile d'établir exactement qui a le droit à cette terre en réalité ».¹⁰¹ Ils rappellent aussi que « l'Accord d'Arusha stipule que les résidents devraient céder les terres qu'ils avaient occupées après avoir reçu des mesures d'accompagnement de nature à leur permettre de continuer à vivre ».¹⁰²

Selon certaines organisations de la société civile burundaise, « des dizaines de milliers de litiges fonciers conclus par arrangement à l'amiable sous la présidence de feu l'abbé Kana (et qui tentaient de concilier la loi, l'équité, la réconciliation nationale et la paix sociale) ont été rouverts sur demande des rapatriés au risque d'ensanglanter en-

core une fois le pays ».¹⁰³ Par exemple, l'article 19 de la loi qui régit la CNTB stipulait qu'« en cas de non-règlement à l'amiable par la Commission, la partie intéressée peut saisir la juridiction compétente et la décision de la Commission reste exécutoire jusqu'à l'épuisement de toutes les voies de recours judiciaires ».¹⁰⁴ Cette loi est anticonstitutionnelle selon plusieurs partis de l'opposition. En effet, la constitution burundaise prévoit qu'il ne doit pas y avoir de pluralisme institutionnel qui mènerait à des conflits d'autorité dans le domaine judiciaire.¹⁰⁵ Pour échapper à cette anticonstitutionnalité, le gouvernement burundais a mis en place une Cour spéciale des terres et autres biens où désormais vont en recours ceux qui sont opposés aux décisions de la CNTB. Mais il s'agit d'une cour qui applique à la lettre les principes de la CNTB.

Il y a donc aujourd'hui encore une profonde division au sein de la société burundaise sur la manière de gérer les milliers de conflits au Burundi. Il faut ajouter à cela le fait que depuis la crise de 2015, plus de 400 000 personnes ont quitté le Burundi, laissant leurs terres au risque de les voir accaparées une fois encore.

Défis du programme de sécurisation foncière

Comme dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, le Burundi a lancé, depuis 2007, le programme de sécurisation foncière initié et piloté par des bailleurs des fonds externes.¹⁰⁶ Ce programme s'inscrit dans un contexte de forte demande d'une réforme foncière aussi bien au niveau local que national. Cette demande se retrouve tout d'abord dans l'Accord de paix d'Arusha de 2000 qui, politiquement, sanctionne la fin de plusieurs décennies de conflits politico-ethniques et de guerre civile au Burundi. Cet Accord stipule que : « Le Code foncier du Burundi doit être révisé afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres ».¹⁰⁷

Dès le début des années 2000, plusieurs facteurs ont permis de consolider un consensus entre les différents intervenants, nationaux et internationaux, sur la nécessité de réformer le code foncier. Il s'agit prin-

¹⁰¹ Entretien avec l'un des responsables de la société civile, Cibitoke, août 2017.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Entretien avec des responsables de la société civile, Bujumbura, août 2017.

¹⁰⁴ Voir par exemple le rapport de la conférence de presse sur la CNTB animée par l'ancien président, Jean-Baptiste Bagaza, le 12 décembre 2012.

¹⁰⁵ Voir : République du Burundi. Constitution (2005), Titre VII.

¹⁰⁶ Voir : Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC) (2006), « Devis-programme N° 2, période de croisière du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009 », programme *Gutwara Neza*, Bujumbura, 2008. « Document de planification Burundi 2007-2010. Programme de gestion décentralisée des terres dans la Province de Ngozi ».

¹⁰⁷ République du Burundi (2008), *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*

cipalement des limites du code foncier de 1986, de l'exiguïté des terres par rapport à la démographie, des multiples conflits fonciers liés aux rapatriés et aux retournés¹⁰⁸, etc.¹⁰⁹ Pourtant, il faudra attendre l'année 2008 pour qu'une *Lettre de politique foncière*¹¹⁰ puisse être mise en place. C'est cette *Lettre de politique foncière* qui servira de fondement à la loi foncière¹¹¹ qui sera votée par le Parlement burundais en 2011 et qui sera le fondement des initiatives de sécurisation foncière au Burundi.

Ce programme de sécurisation foncière part des postulats selon lesquels l'essentiel des conflits fonciers au Burundi sont liés à la non-titrisation des terres ou à l'inefficacité des instances informelles de médiation des conflits. Ainsi, le programme vise deux objectifs : la consolidation de la paix à travers un rapprochement des instances d'enregistrement des terres – à partir d'une décentralisation foncière – et la promotion du développement rural et la réduction de la pauvreté – à travers l'accès au crédit.

Le programme de sécurisation foncière au Burundi appuie la création, par les communes, des services fonciers communaux (SFC) dont la mission est prévue par l'article 384 du code foncier du Burundi¹¹². Il s'agit d'un appui parce que, selon l'article 398 du même code, il appartient aux communes qui le souhaitent de décider de la création des SFC. Depuis 2007, plusieurs provinces ont déjà été concernées par ces SFC, qu'on retrouve dans une trentaine de communes du Burundi et qui sont assistées financièrement et techniquement par différents bailleurs de fonds.

La mise en place institutionnelle d'un SFC passe par plusieurs étapes dont :

- le **diagnostic socio-foncier** permettant l'analyse de la demande en sécurisation foncière, visant à évaluer la possibilité et la faisabilité d'une sécurisation foncière à travers un SFC¹¹³. Cette étape a utilisé une collecte de données centralisée au niveau des communes, plutôt que des approches participatives – jugées trop coûteuses par le gouvernement ;
- le **montage physique du SFC**, comprenant un bureau de service foncier communal avec les matériels relatifs ;

► la **détermination des modalités de fonctionnement du SFC**. Le gouvernement burundais s'est exprimé sur le coût trop élevé que les projets pilotes de SFC ont occasionné en termes d'équipement¹¹⁴. Il propose ainsi de minimiser les coûts, surtout au niveau du bureau et du matériel roulant, ce qui risque d'avoir des impacts négatifs sur la qualité de conservation des données et sur la vitesse de réaction du service. La même question liée aux coûts revient concernant le choix à faire par le Conseil communal du dispositif à mettre en place entre le SFC type papier et le SFC type semi-informatisé.

Une fois le SFC physiquement mis en place, il est prévu de procéder au recrutement et à la formation des agents fonciers, pour procéder ensuite à l'information-sensibilisation de la population. Il est prévu que ces agents soient aidés dans chaque commune par une commission de reconnaissance collinaire (CRC), dont les membres¹¹⁵ seront formés et travailleront bénévolement. Une fois cette étape réalisée, le travail de certification peut alors commencer au niveau de la commune. Il est d'abord procédé à la reconnaissance collinaire qui consiste en une descente sur le terrain pour réaliser la description de la parcelle¹¹⁶ et dresser son plan sommaire. On doit également établir le procès-verbal qui peut donner l'accord pour la délivrance du certificat foncier, suspendre le processus en attendant le règlement définitif des oppositions ou émettre un refus de délivrance dudit certificat. Il est important de signaler qu'à ce niveau, un défi reste celui de la gestion des données du service foncier (le classement et l'archivage), mais aussi celui de la transmission de ces données aux brigades provinciales du cadastre qui élaborent les plans fonciers communaux.

En dehors de cette procédure, il faut aussi considérer la gestion des changements qui adviennent aux éléments qui figurent dans le certificat foncier. Il s'agit des mutations et des morcellements des parcelles inscrites, ou de l'inscription des charges. Les deux procédures nécessitent une nouvelle descente de reconnaissance, qui est obligatoire pour le morcellement et sou-

¹⁰⁸ Termes utilisés au Burundi pour désigner les déplacés intérieurs qui sont de retour dans leurs villages de départ. Voir : République du Burundi, Commission Nationale des Terres et autres Biens (2010), *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, pp. 1-3.

¹⁰⁹ République du Burundi (2008), *La Lettre de politique foncière*, pp. 3-6.

¹¹⁰ Voir : Décret N° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière au Burundi.

¹¹¹ Voir : Loi N° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.

¹¹² République du Burundi, loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier.

¹¹³ Ce diagnostic se traduit par une analyse de la situation foncière dans la commune et une analyse de la capacité financière et matérielle de la commune.

¹¹⁴ Voir République du Burundi, Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme (2013), *op.cit.*, pp. 9-11.

¹¹⁵ Une partie de ses membres seront élus par les habitants de la colline.

¹¹⁶ Il s'agit de la localisation, la mise en valeur, la superficie estimative et l'identification des limites et des repères utilisés.

BURUNDI : CONFLITS FONCIERS ET MIGRATIONS

« Mon grand-père est né dans les années 1927 dans le centre du pays. Dans les années 1940, son père a reçu des terres dans le nord-est du Burundi qu'on appelle les paysannats [...]. Ce sont ces terres dont mon père a hérité en 1975. Ce sont aussi ces terres que, en 2005, une famille burundaise en provenance de la Tanzanie est venue réclamer. Il s'agit d'une famille qui a fui le Burundi en 1972 à cause des conflits. Le chef de cette famille a quitté le Burundi à l'âge de 5 ans et estime que son père lui avait indiqué avant de mourir en Tanzanie qu'il devait un jour aller au Burundi pour récupérer leurs terres, c'est-à-dire les terres de mes parents [...]. Au début, nous avons résisté car on savait que ces terres avaient toujours été au sein de notre famille depuis la colonisation. Mais ces gens venus de la Tanzanie ont beaucoup insisté, au point que la CNTB est finalement arrivée pour nous expliquer que nous devrions partager, c'est-à-dire donner une partie de cette terre à ces rapatriés. Pour la CNTB, c'était important de le faire au nom de la paix et pour aider ces réfugiés qui n'avaient nulle part où aller. Nous avons fini par accepter car le prêtre qui était alors président de la CNTB avait parlé avec le curé de notre église pour nous convaincre [...]. Alors que nous vivions déjà en paix avec ces rapatriés, en 2009, avant les élections, nous avons vu des policiers débarquer sur nos terres pour nous expliquer que nous devrions partir et laisser toute la terre à ces rapatriés. Nous n'avons rien compris. En écoutant la radio, nous avons appris que nous n'étions pas les seuls. Le nouveau président de la CNTB ne voulait plus du partage entre les rapatriés et les occupants des terres [...]. Le parti au pouvoir a politisé la CNTB et nous nous sommes ainsi retrouvés dans la rue. Je suis parti à la justice, j'ai gagné le procès mais mon jugement n'a jamais été exécuté.

Agricultrice, 42 ans, Cibitoke, Burundi

haitable pour le transfert¹¹⁷. Précisons que l'article 410 du code foncier de 2011 donne la possibilité de transformation du certificat foncier en titre foncier. Dans cette situation, c'est le demandeur de la transformation qui dépose tout le dossier au service foncier, lequel se charge, après une publication de quinze jours, de son transfert au service des titres fonciers compétent.

Enfin, l'expérience des opérations groupées de reconnaissance (OGR) est une approche qui a été utilisée au Burundi, mais qui nécessite beaucoup de moyens dont l'essentiel des communes ne peuvent pas disposer. Cette initiative est en principe lancée par le Conseil de colline pour une reconnaissance systématique des terres au niveau collinaire. Les agents fonciers font une descente sur le terrain et, pour une question de rapidité des relevés parcellaires, utilisent des GPS. La conduite de la reconnaissance dans le cadre des OGR respecte les mêmes conditions légales retrouvées aussi dans le cas des reconnaissances isolées. Ce travail aboutit à la numérotation des lots et des parcelles, à la description des voisins, et à la fin un plan parcellaire collectif est réalisé. Celui-ci constituera un instrument de gestion de l'information foncière pour la commune et pour ceux qui voudront ensuite

faire une demande de certificat foncier, qui est un acte individuel.

Actuellement, il n'y a qu'une cinquantaine des 133 communes que compte le Burundi qui ont déjà en leur sein des SFC. Il s'agit pour l'essentiel de projets pilotes menés par des bailleurs de fonds et dont certains sont déjà en train de fermer sans qu'il y ait une continuité assurée. Ensuite, l'opinion des populations des communes qui disposent déjà de ces SFC n'est pas unanime quant à la nécessité d'aller chercher un certificat, « aussi longtemps que les voisins et les sages ne contestent pas leurs propriétés respectives ». Aussi, très peu d'usagers fonciers de ces communes retournent pour enregistrer les mutations ou les morcellements – dans des contextes souvent perturbés par les départs de bailleurs étrangers, occasionnant le dysfonctionnement des SFC.

Le problème qui se pose par rapport à cette réforme est principalement lié à sa systématisation qui paraît invraisemblable. La coopération suisse termine son programme foncier au Burundi cette année et ne compte pas poursuivre. Il en est de même de l'Union européenne qui n'a pas prévu de le renouveler.

¹¹⁷ Voir : République du Burundi, Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme (2013), *op.cit.*, p. 25.

Initiatives et impasses des partenaires de la réforme foncière

Coopération suisse et Union européenne

Le Programme d'appui à la gestion décentralisée des terres dans la Province de Ngozi (6 Communes), appuyé par la Coopération suisse (DDC) et le Programme d'appui à la bonne gouvernance « Gutwara Neza » de l'Union Européenne (UE) qui intervient dans les Provinces de Gitega et Karuzi sont les principaux projets de coopération qui ont tenté d'appuyer l'orientation à la gestion foncière décentralisée pour promouvoir la sécurisation foncière au Burundi. Le gouvernement hollandais a lui aussi appuyé le secteur ces dernières années.

Premièrement, la DDC reste, depuis une dizaine d'années, le chef de file des bailleurs des fonds qui interviennent dans le domaine foncier au Burundi. Le projet de la DDC est une expérience pilote dans la mise en œuvre des services fonciers communaux pour l'enregistrement des parcelles des agriculteurs et la délivrance des certificats fonciers attestant du droit de propriété. En effet, depuis 2008, la DDC met en œuvre ce projet au Burundi dans le cadre de son programme régional d'appui à la gestion foncière. Dès 2004, la DDC a choisi de contribuer à la construction de la paix dans la Région des Grands Lacs, notamment par un travail sur les conflits fonciers.

Ce programme contribue aussi à la réforme foncière nationale à travers ses appuis à la promotion d'un cadre légal et réglementaire et à la coordination nationale du secteur foncier. Le programme DDC est actuellement dans sa troisième phase, qui devait se terminer fin décembre 2016 mais qui a été prolongée jusque fin 2017.

Le Suisse pense que le programme a déjà enregistré plusieurs réussites dont : la prévention des conflits, des cas de conflits résolus à l'amiable lors de l'identification des terres, l'identification des terres dans des initiatives groupées ou individuelles, la certification foncière qui s'ensuit, la mise en place d'une Commission foncière nationale avec une unité permanente de coordi-

nation, la mise en place de certains textes d'application de la loi foncière de 2011. Mais elle avoue en même temps qu'il reste encore beaucoup de problèmes liés à : l'appropriation du programme par le gouvernement et les communes, la volonté politique d'avancer au niveau national, l'autonomisation financière des guichets fonciers, la systématisation des guichets fonciers à travers le pays, l'enregistrement des mutations ou transferts après toute transaction, l'arrêt de certaines activités depuis la crise de 2015, des blocages qui persistent par rapport aux droits des femmes.

Deuxièmement, le programme de l'UE englobait un ensemble d'activités dans le volet d'état de droit (secteur de justice) dont la mise en place et l'appui aux services fonciers dans les Provinces de Gitega (3 communes) et Karuzi (4 communes). Ce programme a pris fin depuis quelques années déjà. Actuellement, par rapport au secteur foncier, l'UE appuie indirectement via la GIZ un projet foncier qui a pour objectif de contribuer à l'amélioration de la gestion et de la gouvernance des terres domaniales. Il vise également à mettre en place les conditions nécessaires pour l'amélioration de la gestion des terres privées. Ce projet a été approuvé en 2014 et il est mis en œuvre dans toutes les communes du Burundi, à l'exception des communes où ce travail a déjà été effectué, c'est-à-dire 119 communes sur les 133 que compte le pays. Le projet prévoit aussi des actions d'appui juridique aux populations locales et de plaidoyer au niveau gouvernemental, toujours dans le cadre des terres domaniales.

Ce projet a été financé à hauteur de 6 millions d'euros (5,5 millions par l'UE et 0,5 million par l'Allemagne). L'UE a tiré ce financement des fonds régionaux dans l'idée de répondre à la problématique liée à la gouvernance foncière. Il a pour but de faire le recensement de toutes les terres domaniales en intégrant une meilleure prise en compte de la résolution des conflits – seules les terres reconnues non conflictuelles sont enregistrées au cadastre et à la direction des titres fonciers (1), de fournir un appui juridique visant à soutenir les aspects de médiation et de résolution des conflits, ainsi que certains volets juridiques

de la mise en œuvre de la réforme foncière (2), de mettre en place une feuille de route pour une approche nationale de sécurisation foncière systématique préparée et validée ainsi que le maintien d'un support financier pour certains services fonciers communaux (3).

Jusqu'à présent quelques résultats ont été atteints :

- Collecte, analyse, harmonisation et intégration des terres domaniales existantes,
- Définition et développement de l'architecture de la base de données (SIG) des terres domaniales,
- Test et déploiement des équipements, manuels des procédures,
- Pré-identifications des terres domaniales,
- Elaboration et promulgation des textes d'application sur l'inventaire des terres domaniales,
- Subventions à trois services fonciers communaux existants, auparavant supportés financièrement par les projets FED clôturés.

Mais il reste encore beaucoup à faire, notamment sur l'appropriation de tout ce processus par un gouvernement qui semble ne pas voir l'intérêt d'un tel programme. Par exemple, il existe déjà un rapport des activités mais le gouvernement semble ne pas disposé à assister à sa restitution. Or, il est prévu que le projet prenne fin en début 2018.

Troisièmement, le Royaume des Pays-Bas appuie aussi le programme de gouvernance et de réforme foncière. Tout d'abord, le Plan stratégique pluriannuel 2012-2015 de l'Ambassade des Pays-Bas ciblait les Provinces de Bubanza, Bujumbura rural et Cibitoke dans ses cibles pour la réforme foncière. Elle prévoyait aussi des interventions dans le domaine de la sécurisation foncière comme élément clé de l'amélioration de la sécurité alimentaire par l'intensification agricole. Actuellement, ce sont les projets de la coopération bilatérale indirecte (OAN) qui travaillent davantage sur le foncier. Il s'agit principalement de ZOA, qui travaille à Cibitoke et à Makamba.

Société civile au Burundi

La société civile joue un rôle important dans la gestion des conflits fonciers au Burundi dans le cadre des mécanismes alternatifs de résolution des conflits. Ces mécanismes interviennent lorsque les parties conviennent de soumettre leurs litiges à des moyens non juridictionnels de résolution des conflits. Les organisations de la société civile impliquées ici sont des associations, des ONG, les *bashingantahe*, les églises, etc.

Aussi, il existe une synergie des organisations de la société civile sur les questions foncières au Burundi qui a été créée en 2011 par 14 organisations. La Synergie est une structure indépendante et apolitique d'échanges, de réflexions, de coordinations et d'actions sur le foncier. Elle a l'objectif global de contribuer à une gestion et une gouvernance foncière qui préviennent les conflits et stimulent le développement au Burundi, à travers une implication et des apports continus de la société civile dans le débat et des solutions aux défis du secteur. Aussi, elle a pour mission d'appuyer les organisations membres dans l'accomplissement de leurs objectifs et plans communs en rapport avec les questions foncières et en accord avec son propre objectif global.

La Synergie est composée d'organisations nationales et internationales. Les organisations nationales sont majoritaires. Il s'agit entre autres des organisations suivantes : Association Burundaise des Elus Locaux (ABELO), Association Ceinture Verte (ACVE), Association des Femmes Juristes du Burundi (AFJB), Association des Juristes Catholiques du Burundi (AJCB), Agence de Renforcement des Capacités et d'Appui pour le Développement Rural et l'Environnement (ARCADE), Biraturaba, Fondation Intahe, Organisation pour la Défense de l'Environnement au Burundi (ODEB), Union Chrétienne pour l'Education et le Développement des Déshérités (UCEDD), Unissons-Nous pour la Promotion des Batwa (UNIPROBA) et la Ligue ITEKA. Quant aux organisations internationales, il s'agit de : ACORD, Global Rights, CISV et RCN – Justice et Démocratie.

Cette Synergie des organisations de la société civile sur les questions foncières au Bu-

rundi présente plusieurs intérêts. D'abord, elle témoigne du souci de la société civile d'apporter sa contribution à la consolidation de la paix au Burundi. Cette synergie veut participer à la réduction des conflits fonciers qui constituent aujourd'hui plus de 70% des litiges enregistrés dans les cours et tribunaux. Elle veut aussi contribuer à la pacification du pays en tenant compte du fait que ces conflits fonciers constituent également une source de l'insécurité (assassinats, violences basées sur le genre, etc.) observée à travers tout le pays. Enfin, cette Synergie veut plus généralement influencer non seulement les pouvoirs publics mais également d'autres groupes ou l'opinion publique plus générale sur les questions spécifiques relatives au secteur foncier.

Chaque organisation porte à la connaissance des autres l'actualité foncière et les données récoltées sur le terrain (cas observés sur la violation du code foncier, sur l'écoute des plaintes de la population sur la qualité des services des Services Fonciers Communaux, sur le cas des expropriations, etc.) sont partagées sous forme de rapports lors des réunions mensuelles de la synergie sur le plaidoyer. Les mêmes rapports sont partagés à un niveau plus élevé au niveau du Groupe Sectoriel Foncier regroupant tous les intervenants dans ce secteur. Des missions conjointes (acteurs étatiques et non étatiques) sont organisées pour se rendre compte de l'état de mise en œuvre du code foncier par les agents administratifs à la base. Ainsi la voix de la société civile est entendue par les acteurs étatiques et une transformation positive des pratiques au niveau de la gestion foncière est observée.

Toutefois, bien que les objectifs soient clairs et légitimes, la Synergie des organisations de la société civile sur les questions foncières au Burundi n'a pas encore les ressources suffisantes et nécessaires qui pourraient lui offrir une grande capacité d'action et lui assurer une expertise notoire et un pouvoir dans le domaine. En effet, durant ses trois ans d'existence, elle a fonctionné grâce aux appuis financiers et techniques de Global Rights, mais cet appui s'est arrêté à la fin du mois de février 2014. La Synergie souffre aussi de la faible participation des délégués des organisations membres dans

ses activités. Des retards et des absences sont observés dans les réunions mensuelles sur le plaidoyer et dans le Groupe Sectoriel Foncier. Par ailleurs, il subsiste encore un déficit au niveau du système de plaidoyer et de sa portée. La voix de la société civile sur le foncier n'a pas encore franchi le Groupe Sectoriel pour atteindre des niveaux élevés comme la Commission Foncière Nationale, la Commission Interministérielle sur le foncier, le Forum Stratégique et le Forum Politique.

Selon ses membres, les faiblesses pourraient être transformées en forces notamment en repensant la vision de la Synergie. Ainsi la Synergie devrait être focalisée sur des problèmes concrets nécessitant une action collective urgente et nécessaire au lieu des rencontres formelles mensuelles souvent sans matière. Pour cela, une unité de coordination serait nécessaire. Cette dernière pourrait être dotée d'un bureau, d'un secrétaire et d'un équipement matériel et informatique minimal pour assurer le fonctionnement et la mémoire administrative de la Synergie. Elle pourrait également être chargée de la diversification des partenaires et de la mobilisation des fonds pour le financement des activités spécifiques à la Synergie. Elle serait également chargée de maintenir les liens entre les organisations membres en les mobilisant autour de cet intérêt collectif à faire prévaloir auprès d'autres partenaires. Par conséquent, elle pourrait responsabiliser et impliquer davantage les organisations membres dans les activités de la Synergie. Ainsi, l'unité, la cohésion de la Synergie et la promptitude à agir en cas de besoin sont les seules attitudes qui pourraient augmenter la portée du message de la société civile auprès des instances de décision et l'inflexion des politiques dans le domaine foncier.

Partie III

EVALUATION ET RECOMMANDATIONS

A propos de la vision et l'engagement de l'UE dans le domaine du foncier

EurAc considère que, de manière générale, l'approche adoptée par l'UE concernant les questions du foncier dans les pays en voie de développement est louable. Le document de politique de 2004 (voir point 3.1) et les engagements de DEVCO dans la promotion et la diffusion des Directives Volontaires s'insèrent de plein droit dans la critique des approches néo-libérales du foncier. En particulier, le document de 2004 est soucieux des conséquences sociales et environnementales des régimes fonciers, et il porte une attention particulière aux droits des femmes et des peuples indigènes. Il est important que le premier bailleur de l'aide au développement ait une vision nuancée de la question foncière, adopte une posture qui met l'accent sur l'adaptation des modèles fonciers aux réalités locales et souligne l'importance d'approches hétérodoxes ne reposant pas, en dernière instance, sur les titres de propriété individuels comme solution aux problèmes et aux conflits fonciers.

De même, **EurAc** se félicite de l'approbation que les Directives Volontaires ont trouvée au sein de la Commission et, plus spécifiquement, de DEVCO. Encore une fois, l'Union européenne a été en première ligne dans l'élaboration et la diffusion d'un document crucial pour assurer une gouvernance foncière juste, équitable et durable. Cependant, **EurAc** remarque aussi que cet engagement reste plus fort dans les textes de politique et dans les discours que dans la pratique. A ce niveau, l'UE souffre d'une forte incohérence entre l'esprit de certaines politiques qu'elle met à l'agenda et les pra-

tiques dans ses diverses interventions dans les pays en voie de développement. En particulier, **EurAc** craint qu'aucune forme d'appropriation forte des Directives Volontaires ne provienne de la Commission ou du Parlement. Comme leur nom l'indique, ces Directives dépendent de la bienveillance des Etats quant à leur mise en œuvre. Le Parlement Européen et la Commission devraient prévoir des mécanismes d'incitation directe envers les Etats membres pour qu'ils puissent préciser clairement les outils législatifs et les mécanismes institutionnels prévus. Cela fera en sorte que les principes des Directives soient intégrés dans leurs interventions de coopération au développement et, surtout, dans **les principes qui guident les investissements étrangers de leurs entreprises.**

De plus, l'appui de l'UE à la *Land Policy Initiative* pose également des problèmes de cohérence. Bien que l'UE déclare soutenir l'agriculture paysanne et familiale, s'aligner avec les politiques de développement de la BAD ou encore de l'UA signifie aussi s'ouvrir à un modèle d'investissement agro-industriel qui met en danger les droits des populations locales et qui s'est avéré par le passé contraire aux intérêts des petits producteurs. Dans son partenariat de plus en plus stratégique avec l'Union Africaine, l'UE devrait se positionner comme voix critique, porteuse d'une expérience importante de réflexion et de pratique du développement, en étant capable d'apporter un regard critique sur le lien entre foncier, développement et protection des droits des communautés locales.

Enfin, les politiques internes de l'Union risquent aussi d'être en contradiction avec les principes énoncés dans le document de politique de 2004. Il suffit de penser à la stratégie de l'UE pour la production d'agro-carburants, un programme qui

a suscité des réactions fortes de la société civile européenne car il stimulait indirectement l'accaparement des terres à grande échelle par des investisseurs européens à la recherche de terres pour la production des matières premières pour la production desdits carburants. La Commission a cherché à résoudre le problème en amendant les directives qui règlent le secteur de l'approvisionnement en agro-carburants et en fixant des seuils minimaux pour le changement de destination des terres.¹¹⁸ C'est un premier pas vers le respect des droits à la sécurité alimentaire et à l'accès à la terre des populations qui vivent dans des zones qui font l'objet d'investissements agricoles à grande échelle, mais ce n'est qu'un cas parmi d'autres. Il n'existe, en fait, aucune réglementation européenne qui oblige les investisseurs privés à mettre en place des mécanismes d'évaluation de l'impact de leurs investissements, ni de réglementation qui les oblige à sauvegarder et à mettre en avant les intérêts des communautés locales. Selon **EurAc**, il est temps que l'UE s'engage de toutes ses forces dans la promotion de régimes fonciers justes et équitables, et qu'elle intègre les Directives Volontaires en tant que **principe directeur de l'Union**, reconnu officiellement par les institutions du Parlement et de la Commission, **comme orientation officielle pour les investissements des entreprises européennes dans le foncier**.

¹¹⁸ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC

En général

EurAc appelle :

- ◆ La Commission Européenne, et en particulier DEVCO, à envisager une **intégration des principes contenus dans les Directives Volontaires au cœur des politiques de développement de l'Union**. Cela signifie les **intégrer dans tout projet d'intervention foncière mis en place par la coopération européenne** ;
- ◆ La Commission Européenne, et en particulier DEVCO, à prendre l'initiative pour la mise en place d'une **législation contraignante applicable aux entreprises européennes, qui prévoit des mécanismes de devoir de diligence en cas d'investissement foncier à grande échelle, et fondée sur les principes des Directives Volontaires** ;
- ◆ La Commission Européenne, et en particulier DEVCO, à poursuivre et **élargir l'ampleur des programmes existants pour la vulgarisation des Directives Volontaires, avec une stratégie spécifique pour la région des Grands Lacs** ;
- ◆ La Commission Européenne et le Parlement Européen à utiliser les **mécanismes politiques et institutionnels existants (par exemple le Partenariat Afrique – UE) pour relancer le dialogue politique sur le foncier en Afrique, avec une attention particulière aux investissements européens et à la protection des droits des peuples autochtones, des femmes et des minorités**.

A l'Agence Française de Développement, à propos de l'implémentation des Directives Volontaires

EurAc et ses organisations membres accueillent favorablement l'engagement de la France et de l'AFD, par le biais du Comité Technique Foncier et Développement, les multiples initiatives de diffusion des Directives Volontaires, et en particulier la création du guide d'analyse *ex ante* de projets d'investissements agricoles à emprise foncière. Cependant, nous trouvons étonnant que les Directives n'aient pas intégré ce guide de façon structurelle dans les projets de développement promus par l'AFD ni dans les projets d'investissement des entités privées rassemblées au sein de PROPARCO. D'ailleurs, ce sont les acteurs rassemblés par PROPARCO qui sont les plus susceptibles de s'engager dans des investissements fonciers à large échelle.

- ◆ **EurAc demande à l'AFD et à PROPARCO de s'approprier de façon systématique le guide d'analyse *ex ante* de projets d'investissements agricoles comme instrument d'évaluation préalable à la réalisation de projets qui ont un impact sur le domaine du foncier.**

EurAc est aussi préoccupé par le fait que le guide d'analyse *ex ante* de projets d'investissements agricoles à emprise foncière se limite à une orientation exclusivement 'agricole', tandis que les effets néfastes des investissements fonciers dont il traite sont communs à plusieurs secteurs, y compris ceux de l'énergie, de l'extraction des ressources et de l'immobilier.

- ◆ **EurAc demande à l'AFD d'élargir le champ d'utilisation du guide d'analyse *ex ante* de projets d'investissements agricoles en l'appliquant de façon systématique à tout projet qui implique des changements d'usage, des droits de jouissance et de propriété foncière, et non seulement aux programmes à vocation agricole.**

A propos des interventions dans le domaine du foncier de l'UE et des Etats membres

A PROPOS DES INTERVENTIONS AU RWANDA

A propos des interventions de la délégation de l'UE au Rwanda, de DEVCO, de SIDA et de la coopération au développement hollandaise

L'engagement des pays membres de l'Union, et notamment du DFID, ont été cruciaux pour la mise en œuvre du projet de régularisation des droits fonciers au Rwanda. Ceci dit, il reste des failles dans la mise en œuvre du projet, détaillées dans le chapitre 2 de ce rapport (par. 2.1.2), à savoir : le manque de connaissances des bonnes pratiques à suivre par les usagers, la difficulté d'accès des femmes à la terre, les coûts élevés pour l'obtention des titres, la persistance des conflits fonciers, la mise à jour du LAIS, le souci de formation et de renforcement des capacités des *abunzi*.

Suite à sa visite de terrain, **EurAc** a compris que le soutien apporté par les bailleurs européens s'arrêtera en juin 2018 – date de fin du projet de titrisation des terres. Seule la coopération suédoise reste engagée avec un programme de soutien et de renforcement des capacités du bureau des terres. **EurAc** considère qu'un soutien continu dans les domaines énoncés ci-dessous est nécessaire.

- ◆ **EurAc recommande aux bailleurs européens (DFID, DEVCO, SIDA, coopération hollandaise) de continuer à appuyer les processus de réforme foncière en concentrant leur soutien financier sur les aspects problématiques du programme.** En particulier,
 - ◆ Continuer à appuyer la mise à jour du LAIS et la formation des cadres du bureau des terres ;
 - ◆ Soutenir les efforts de vulgarisation de la loi foncière, surtout en ce qui concerne le droit à l'héritage des femmes ;
 - ◆ Soutenir le gouvernement rwandais dans la formation et le renforcement des capacités des comités des conciliateurs (*abunzi*) comme mécanisme de résolution des conflits à la base.

- ◆ Les bailleurs européens doivent aussi s'approprier l'évaluation du programme de titrisation appuyé par DFID afin de développer une réflexion sur les avantages et les contraintes des programmes ayant une approche centrée sur la titrisation.

A propos du dialogue politique de la délégation de l'UE à Kigali sur les questions foncières

L'UE s'engage à ce que ses politiques de coopération au développement contribuent à la réduction de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme. Toutefois, l'UE est rarement intervenue auprès de ses partenaires rwandais en cas de violation des droits de tous les Rwandais à accéder à la terre.

- ◆ **EurAc** demande que tout soutien apporté par l'UE au Rwanda pour la gestion du système foncier ou pour l'accès à la justice soit conditionné à une enquête publique et indépendante sur les récents cas de violations des droits fonciers par des autorités militaires et policières.

Sur l'appui de DFID au programme de titrisation des terres

Bien que le programme touche à sa fin, il n'existe aucune évaluation approfondie de son impact. À la suite de nos visites à Kigali, nous avons reçu des réponses contrastées et incohérentes sur la planification d'une évaluation du programme – qui n'est pas accessible pour le moment. Vu l'importance de ce programme pour le Rwanda, et son influence auprès d'autres bailleurs et pays africains,

- ◆ **EurAc** demande à DFID de procéder à une évaluation approfondie d'impact, indépendante et accessible au public.
- ◆ DFID devrait aussi mener une évaluation d'impact sur les moyens de vie et sur la sécurité alimentaire des petits producteurs agricoles et ne pas se limiter à une comptabilité des terres enregistrées comme indicateur de succès. Cette évaluation devrait aussi être partagée avec les autres bailleurs impliqués dans le processus et avec le gouvernement rwandais.

A PROPOS DES INTERVENTIONS EN RDC

A propos des interventions de la délégation de l'UE en RDC et de DEVCO

Le désengagement de l'UE du secteur foncier en RDC est compréhensible mais préoccupant. **EurAc** comprend que dans le contexte d'incertitude politique actuel de la RDC, il est difficile d'imaginer un engagement à long terme dans le processus de réforme du régime foncier. Il est vrai également que certains engagements passés de l'UE n'ont pas donné de résultats encourageants, ni de suites prometteuses, au processus de réforme foncière. Mais il est vrai aussi que le foncier reste la base de la construction de la paix et de la stabilité en RDC. Comme nous l'avons montré dans le troisième chapitre de ce rapport, des nombreuses initiatives de la société civile tentent de mettre en œuvre quotidiennement des formes communautaires de résolution de conflits et de sécurisation des droits fonciers, en particulier pour ce qui concerne les droits coutumiers.

- ◆ L'UE devrait appuyer financièrement ces types d'initiatives, particulièrement car ils ont, comme au Sud-Kivu, le potentiel de s'intégrer dans le cadre légal provincial, ce qui est susceptible d'assurer leur durabilité dans le temps.

De plus, **EurAc** invite la Délégation à soutenir la discussion sur le processus de réforme foncière à la base, par les organisations de la société civile. En effet, en RDC, l'esprit de décentralisation était au cœur de l'initiative de réforme au niveau national.

- ◆ L'UE devrait soutenir financièrement les initiatives de production de cahiers de charges et forums de discussion provinciaux sur le processus de réforme. Les expériences similaires à celles du Comité de Concertation du Nord-Kivu devraient être appuyées dans le but de les multiplier car elles peuvent, dans le futur, servir de base à des initiatives innovantes en matière de gouvernance foncière.

Finalement, il est surprenant que DEVCO, qui est impliquée dans la vulgarisation des Directives Volontaires dans un nombre important de pays africains, n'ait pas prévu d'activités similaires en RDC. Vu les conflits entre le code foncier et le code minier et eu égard à l'importance et au potentiel de l'exploitation minière en RDC, il est important que les citoyens congolais et les organisations de la société civile soient au courant de l'existence de cet instrument, qui pourrait leur fournir des arguments solides dans leur plaidoyer et des procédures de contrôle vis-à-vis des expropriations et des abus dont ils sont souvent victimes.

- ◆ **EurAc** demande donc à DEVCO et à la délégation de l'UE à Kinshasa de s'engager en faveur de la diffusion et de la vulgarisation des principes des Directives Volontaires en RDC.

A propos des interventions de la DDC en RDC

EurAc apprécie l'engagement de la Coopération suisse pour la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo. Vu la variété des contextes locaux et la multiplicité des formes de gestion coutumière présentes en RDC, il est essentiel que la Suisse renouvelle son engagement en faveur de la sécurisation des droits coutumiers et qu'elle multiplie les efforts de façon à aboutir à un système standardisé et répliquable dans des autres zones de la RDC.

- ◆ **EurAc** demande à la DDC de poursuivre son appui aux formes de sécurisation des droits fonciers coutumiers et aux organisations qui les mettent en place.
- ◆ **EurAc** invite la DDC à soutenir des projets similaires dans d'autres zones de la RDC, de façon que la multiplication des expériences puisse en améliorer la durabilité en testant le modèle dans des zones culturellement différentes.

A PROPOS DES INTERVENTIONS AU BURUNDI

A propos des interventions de la DDC au Burundi

La DDC termine cette année son programme d'appui à la gestion décentralisée des terres au Burundi. Bien que ce programme ait abouti à l'enregistrement d'un grand nombre de terres, il reste des problèmes importants d'appropriation du programme par le gouvernement burundais, ainsi qu'un besoin de renforcement des capacités et de ressources pour les SFC.

- ◆ **EurAc** demande à la coopération suisse de maintenir son engagement au Burundi et surtout de s'engager dans le renforcement des capacités des acteurs décentralisés, sans lequel le travail réalisé par le programme pendant les dernières années risque d'être perdu.

La Coopération suisse est le chef de file des bailleurs qui ont travaillé dans le domaine foncier au Burundi depuis dix ans déjà. Elle dispose d'une expertise exceptionnelle dans ce domaine.

- ◆ **EurAc** demande à la DDC de mettre à disposition du gouvernement burundais des études de faisabilité et des évaluations et capitalisations de son expérience. Ces documents permettront au gouvernement burundais d'évaluer la faisabilité d'une systématisation des guichets fonciers au Burundi.

A propos des interventions de la délégation de l'UE, de DEVCO et de GIZ au Burundi

L'engagement indirect de l'UE, par le biais de GIZ, a jeté les bases de la création d'un répertoire des terres domaniales. Ce processus a été utile pour appuyer un futur gouvernement burundais dans un vrai processus de réforme et de réorganisation du régime foncier. Cependant, **EurAc** comprend que la grave impasse politique dans laquelle verse le Burundi rend tout engagement à long terme difficile.

- ◆ **EurAc** demande donc à DEVCO et à la GIZ de poursuivre le travail dans le domaine du foncier en appuyant les organisations de la société civile, notamment la Synergie des organisations de la société civile au Burundi, dans leur travail de réflexion, de plaidoyer et développement d'alternatives pour la résolution des conflits et la gestion du foncier au Burundi.

Le travail de l'Union européenne dans l'enregistrement des terres domaniales semble ne pas être apprécié ou tout au moins approprié par le gouvernement burundais. En même temps, l'UE est convaincue de l'importance de ce travail et de l'intérêt qu'y porte la population locale.

- ◆ **EurAc** demande à l'UE de continuer à faire pression sur le gouvernement burundais pour qu'il approuve son rapport dans le cadre de l'inventaire des terres domaniales et que des mesures législatives soient prises pour la protection de ces terres.

Les conflits liés aux questions des terres des réfugiés et des déplacés constituent jusqu'aujourd'hui une des principales causes des conflits aussi bien sociaux que politiques au Burundi. La politisation de la CNTB, censée résoudre ces conflits, ne facilite pas leur résolution pacifique conformément à l'Accord d'Arusha. A tous ces problèmes s'ajoutent les conflits potentiels relatifs aux terres de plus de 400 000 Burundais qui ont fui le pays suite au conflit politique qui a éclaté dans le pays en 2015.

A propos des droits d'accès des femmes à la terre

Le Burundi ne reconnaît pas aux femmes la possibilité d'hériter des terres de leur famille.

- ◆ **EurAc** demande à l'UE et à ses états membres de faire pression sur le gouvernement burundais pour que, en accord avec la constitution burundaise et les accords d'Arusha, les femmes burundaises se voient reconnaître leur droit constitutionnel à l'héritage et à la succession.

- ◆ **EurAc** demande à l'UE à d'appuyer les initiatives de la société civile burundaise visant à sensibiliser la population au sujet de l'importance de l'accès des femmes à la terre.

Liste des Abréviations

AFD	Agence française de développement	IIED	International institute for environment and development
BAD	Banque africaine de développement	ILC	International land coalition
CACO	Comité provincial de consultation sur le foncier	LIAS	Land information and administration system
CIP	Crop intensification programme	MDR	Mouvement démocratique républicain
CONAREF	Comité national pour la réforme foncière	NASAN	Nouvelle alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition
CNTB	Commission nationale des terres et autres biens	NEPAD	New partnership for Africa's development
CNRS	Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés	ONG	Organisation non-gouvernementale
CRC	Commission de reconnaissance collinaire	OGR	Opérations groupées de reconnaissance
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale	ONU	Organisation des Nations Unies
DDC	Direction du développement et de la coopération	PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne	PPP	Partenariat public-privé
DFID	Department for international development	PVD	Pays en voie de développement
EDT	Entité territoriale décentralisée	RAB	Rwanda Agriculture Board
FAO	Food and agricultural organization of the United Nations	RDC	République démocratique du Congo
FMI	Fond monétaire international	RRN	Réseau ressources naturelles
FPR	Front patriotique rwandais	SFC	Service foncier communal
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	SIDA	Swedish international development agency
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques	UA	Union africaine
		UE	Union européenne
		UNECA	United Nations economic commission for Africa



En l'absence d'un consensus international sur la gouvernance foncière, les intérêts des utilisateurs de la terre les plus vulnérables continueront d'être balayés.

Olivier de Schutter

Rapporteur Spécial des Nations Unies
sur le droit à l'alimentation
(Genève, 30 octobre 2011)



Réseau Européen pour l'Afrique Centrale - **EurAc**
Rue Stevin, 115
1000 • Bruxelles • Belgique

www.eurac-network.org

Tel: +32 (2) 725 47 70

Email: info@eurac-network.org

Twitter: @EurAc_Net

Crée en 2003, le Réseau Européen pour l'Afrique Centrale (**EurAc**) rassemble de nombreuses organisations membres issues de la société civile de plusieurs pays européens. Ces organisations travaillent sur et dans la région des Grands Lacs en Afrique. Elles soutiennent des organisations de la société civile au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda dans leurs efforts de promotion de la paix, de la défense des droits humains et du développement.

EurAc concentre son activité sur le plaidoyer auprès des institutions et décideurs politiques européens, autour de 3 thèmes prioritaires pour la région : (1) la paix et la sécurité, (2) la démocratie et les droits humains et (3) la gestion des ressources naturelles. Transversalement à ces domaines, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des acteurs non-étatiques comme contre-pouvoirs sont des axes prioritaires de notre plaidoyer.

La publication de ce rapport a été rendue possible grâce au soutien de :

