



## Le Développement territorial environnemental et négocié (GreeNTD) en République démocratique du Congo

**Promouvoir une résolution pacifique et durable des conflits fonciers dans un contexte de crise prolongée grâce à une approche équitable et respectueuse de l'environnement**



### → Contexte

Depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les vastes ressources naturelles de la République démocratique du Congo (RDC) ont continuellement provoqué des interventions violentes provenant de l'extérieur du pays et alimenté les conflits internes. La pression démographique, la compétition pour les ressources foncières, minières, forestières et cynégétiques, le manque d'accès sécurisé aux terres et l'instabilité du cadre institutionnel ont provoqué des tensions entre les différents acteurs. Ainsi, la compétitivité pour l'accès aux ressources naturelles est un problème structurel et l'un des principaux facteurs qui alimentent les luttes de pouvoir dans la région.

Dans le contexte actuel d'après-guerre et d'insécurité constante, les terres cultivables sont sous-exploitées et leur productivité demeure limitée. Les conflits contribuent à la pénurie des moyens d'existence des communautés rurales les plus vulnérables, à l'accroissement de la violence et à la dégradation de l'environnement. Les contestations foncières représentent une grave menace pour le développement et la stabilité de la RDC, en particulier dans l'est du pays, où les déplacements fréquents de populations fuyant les conflits augmentent les frictions.

La FAO a élaboré une approche intégrée pour répondre à la problématique multi-dimensionnelle et multi-acteurs des conflits fonciers: **le Développement territorial environnemental et négocié (GreeNTD\*)**, une approche socio-écologique au développement territorial centrée sur les acteurs, qui se caractérise par l'ouverture et l'inclusion.

### Faits saillants

*Les contestations foncières révèlent le lien entre les conflits et la sécurité alimentaire. La question foncière devient un goulot d'étranglement pour le processus de stabilisation et de reconstruction de la paix. L'insécurité foncière entrave la relance des activités de production et plus généralement des activités économiques et de développement.*

**Couverture géographique** → Luhonga, région Nord-Kivu en RDC

**Consortium** → PAM, PNUD, UNHabitat

**Public cible** → Populations vulnérables dont des déplacés internes, réfugiés, femmes, jeunes et anciens combattants.

**Genre** → Les femmes ont été impliquées dans tout le processus de résolution des conflits fonciers. Les droits des femmes sont davantage garantis dans les termes du Pacte territorial socio-écologique.

### Qu'est-ce que le GreeNTD et comment l'approche contribue-t-elle à renforcer la résilience des moyens d'existence?

Le GreeNTD est une approche basée sur la négociation qui met en place un dialogue inclusif multi-acteurs autour des opportunités de développement territorial sans dégrader l'intégrité écologique. Le processus consiste à favoriser l'interaction entre les différents acteurs impliqués dans les conflits fonciers en vue de trouver des solutions aux problèmes de concurrence liés à l'accès à la terre et aux ressources naturelles limitées. L'approche vise à mieux comprendre la relation entre les humains et la nature et est adaptable à différentes échelles d'interventions ainsi qu'à diverses catégories de parties prenantes, à savoir les décideurs politiques, les tenanciers, les communautés les entrepreneurs, les organisations non-gouvernementales ainsi que ceux qui apportent leur expertise et les ressources économiques, dont les universitaires, les scientifiques du gouvernement, les consultants, les investisseurs et les organismes donateurs.

Le processus composé de cinq phases se couronne par la **signature d'un Pacte territorial socio-écologique (PTSE)**. La signature du PTSE marque le début d'un processus de réconciliation qui en garantit la légitimité grâce à un dialogue inclusif et représente une occasion de renforcer la cohésion sociale. Ce pacte est le moyen le plus approprié pour faciliter l'accès à la terre, principal obstacle à la sécurisation des moyens d'existence. Ce processus permet la reprise de l'agriculture, préluce indispensable à la croissance économique et par conséquent, à l'amélioration de la résilience des moyens d'existence.



## → Défi

La résolution des conflits fonciers doit prendre en compte la complexité, l'interdépendance et le contexte spécifique des différents facteurs de conflits. En RDC, l'approche GreeNTD vise à affronter les différentes causes de tension qui incluent:

- Les crises prolongées, internes et régionales;
- Les transferts de population et les migrations frontalières, en particulier dans l'est du pays;
- L'occupation désordonnée et non planifiée des terres;
- La confusion des titres de propriété;
- Le changement d'affectation des terres et les conflits liés à l'usage de l'espace;
- Le manque de clarté dans l'administration foncière: décentralisation imparfaite, conflit entre loi coutumière et loi foncière;
- L'absence de confiance dans l'État et l'insécurité omniprésente.

## → Impact

L'intervention en RDC a renforcé la résilience des moyens d'existence agricoles des populations vulnérables grâce à la réduction des conflits fonciers:

- L'accès aux surfaces cultivables a permis aux populations revenues sur leurs terres et aux femmes victimes de violences sexuelles de retrouver une autonomie et de se réinsérer dans la communauté. L'accès à la terre engendre une sécurité de la production agricole, ce qui permet un autre mode de vie et procure une certaine autonomie et dignité;
- Le mécanisme de dialogue a favorisé la cohésion sociale et le rapprochement intercommunautaire, améliorant ainsi la durabilité du processus de sécurisation;
- Les activités de formation technique et la distribution d'intrants agricoles de qualité ont permis le renforcement de la production et donc une amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'approche GreeNTD est une pratique prometteuse qui a obtenu des résultats à plusieurs niveaux. Pour renforcer davantage l'impact de l'approche et consolider la résilience des populations concernées, l'impact du GreeNTD et l'appui agricole devront être suivis et évalués en termes d'amélioration du bien-être des populations et des services écosystémiques à long terme.

## → Durabilité

La durabilité de cette pratique est favorisée par les éléments suivants:

- Le projet vise à consolider et à garantir l'accès aux surfaces cultivables sur le long terme, grâce notamment à la signature du PTSE;
- La communauté, les organisations paysannes et les femmes ont renforcé leur autonomie et leurs capacités;
- Les participants au dialogue ont acquis les capacités pour reproduire le GreeNTD;
- La filière de production a été renforcée dans son ensemble et l'accès aux facteurs de production a été facilité. Par conséquent, la chaîne de production devient plus solide.

*L'accès à la terre engendre la sécurisation de la production agricole; il permet aux femmes victimes de violences sexuelles de retrouver autonomie et dignité*

*À Luhonga, au Nord Kivu, la durabilité de l'accord signé est garantie par la recherche d'une légitimation sociale de tous les acteurs. C'est le trait distinctif de l'approche utilisée.*







©FAO/Tarrason

## → Approche méthodologique

Pour qu'il soit légitime, l'aménagement territorial doit naître d'un dialogue qui inclut toutes les parties prenantes, de façon à ce qu'il soit accepté et respecté sur le long terme. Dans le contexte de la région Est de la RDC, l'approche territoriale négociée GreeNTD a été choisie compte tenu de la faiblesse des structures gouvernementales et du besoin de renforcement de la cohésion sociale.

La méthodologie de l'approche GreeNTD suit un processus en plusieurs phases pour relever les défis principaux: garantir l'accès et l'usage durable de la terre et des ressources naturelles; sécuriser le système foncier et les investissements; améliorer la concertation entre les différents acteurs.

Le processus propose une analyse territoriale participative sur l'accès des ressources naturelles qui vise à décrire et comprendre les causes des conflits territoriaux. Le diagnostic s'achève par une cartographie qui inclut l'histoire et les perceptions des différents acteurs. Sur cette base, un Pacte territorial socio-écologique est négocié. Les droits, devoirs, clauses de résiliation, surface à exploiter, conditions de travail, etc. sont négociés, agréés et inscrits dans le texte. Ce document couronne le début d'un processus de réconciliation et garantit sa légitimité grâce au dialogue inclusif garanti par l'approche.

Le projet de sécurisation foncière intégrée mis en oeuvre à Luhonga comprend à la fois un processus de concertation mais également des activités de **distribution d'intrants agricoles** et de **formation en techniques améliorées de production**. Ces activités proposent une alternative économique qui peut ainsi constituer une compensation aux préjudices ressentis par certains ménages victimes de conflits fonciers.

*L'approche intégrée du GreeNTD comprend non seulement un processus de concertation mais aussi la mise en place d'activités visant l'alternative économique et l'usage durable des ressources naturelles*

## LES CINQ PHASES DU GreeNTD

**Phase préparatoire – Identification de l'espace territorial** à aménager, les acteurs concernés et les motivations de l'intervention.

**Phase I - Regard dynamique sur le territoire vu comme un système socio-écologique:** production d'un premier cadre des acteurs concernés par la problématique en différenciant leurs positions, intérêts et les stratégies qu'ils mettent en oeuvre; identification des interrelations, relations de pouvoir, et dynamiques sociales, économiques, productives à l'échelle territoriale donnée.

Création d'un support d'information (socio-économique, productive, éco-systémique) spatialement délimitée, pour mieux comprendre la typologie, l'intensité ou la magnitude des impacts, des risques et des conflits des acteurs sur les différents facteurs en jeu; reconstruction des évolutions historiques et des tendances futures sur les principaux sujets d'intérêt; construction des partenariats et des modalités nécessaires pour suivre le processus de sensibilisation, communication et formation, surtout des acteurs les plus faibles, pour les amener à la table de négociation.

**Phase II - Horizons, dialogue et propositions cohérentes et réalisables pour le développement territorial:** élaboration des divers scénarios de développement pour faciliter le consensus; identification des dynamiques qui affectent négativement le territoire.

**Phase III - Négociation et recherche de consensus pour le développement du territoire:** création de tables rondes de négociation incluant toutes les parties prenantes (communautés, autorités locales, détenteurs des terres et administration foncière); promotion d'une analyse pour aboutir à une intervention cohérente, réalisable, efficace et durable, la FAO jouant le rôle de facilitateur du processus.

**Phase IV - Signature d'un accord solennel entre les parties prenantes, le Pacte territorial socio-écologique (PTSE),** base fondamentale pour la mise en oeuvre des plans d'activités à court, moyen et long terme; formalisation des droits et des devoirs de chaque partie prenante; création d'une plateforme de mise en oeuvre composée de toutes les parties prenantes (communautés, autorités locales, détenteurs des terres et administration foncière).

**Phase V - Contrôle et évaluation** des actions entreprises.

## → Reproductibilité et changement d'échelle

Les activités pourront être reproduites à plus grande échelle, si les actions suivantes sont mises en place:

- **Mettre en œuvre le Pacte territorial socio-écologique (PTSE) après sa signature:** accompagner la signature par le financement et la mise en œuvre du plan des activités convenues;
- **Encourager le gouvernement à réformer le système foncier**, tout en tenant compte de l'actuelle décentralisation et de la dualité de la législation foncière écrite et celle des coutumes locales;
- **Élaborer une stratégie au niveau provincial.** Dans le cas du Nord Kivu, le gouvernement provincial a créé un comité de pilotage formé par les représentants de plusieurs ministères, qui a pris bonne note de l'approche du GreeNTD pour la résolution des conflits fonciers au niveau communautaire et approuvera les pactes territoriaux socio-écologiques à venir;
- **Encourager les acteurs locaux à poursuivre le processus jusqu'à la signature du Pacte territorial socio-écologique**, même si cela prend du temps. En RDC, l'approche du GreeNTD est devenu un outil essentiel pour la résolution des conflits fonciers du Nord Kivu et son adoption est un succès, si on considère les difficultés de dialogue sur les questions foncières qui caractérisent le contexte;
- **Favoriser la reproductibilité du GreeNTD:** En RDC, le processus est promu dans la plaine de la Ruzizi et à Rutsuru;
- **Soutenir le Ministère national des affaires foncières** dans l'organisation des concertations au niveau provincial, afin de mettre en place le GreeNTD sur l'entièreté du territoire national;
- **Encourager d'autres organisations internationales à utiliser la même approche:** UNHABITAT, par exemple, s'inspire du GreeNTD pour améliorer ses projets de prévention et résolution des conflits fonciers.

Après sa signature, une *deuxième étape de mise en œuvre du PTSE et du plan d'aménagement territorial serait nécessaire pour consolider la durabilité des résultats du processus GreeNTD.*

*Promouvoir l'autonomie et le renforcement des capacités des individus, des familles, des communautés et des institutions locales est essentiel pour la prévention et la résolution des conflits.*

## LE CAS PILOTE DE LUHONGA

Le cas pilote du GreeNTD a été mis en place dans le village de Luhonga (Masisi - Nord Kivu) où 578 ménages, dont 242 gérés par des femmes ont été impliqués. La population autochtone avait abandonné plusieurs fois ses terres à cause des divers conflits mais avait toujours pu réoccuper ces mêmes terrains dès que la situation sécuritaire le permettait. Cependant, la dernière fois, la population n'a plus eu le droit d'y accéder car de nouveaux occupants étaient porteurs du titre foncier. À travers la mise en œuvre de toutes les phases du GreeNTD, le processus a abouti à l'élaboration du plan d'aménagement du territoire et à la signature du Pacte territorial socio-écologique entre 24 représentants de producteurs et huit concessionnaires. Selon les termes du Pacte, les parties se sont accordées sur la sécurisation de l'accès à un territoire de 1 ha de terre pour chaque ménage y compris pour les déplacés qui se trouvaient encore dans les camps. Actuellement, les résidents de Luhonga (population estimée à 4 096 personnes) peuvent rester dans un espace sécurisé, bien qu'il soit limité à 24 ha jusqu'à la pleine application du Pacte. Le projet a assuré également l'encadrement technique et le suivi des champs individuels. Deux pépinières communautaires, en plus des 24 ha, sont installées pour faciliter l'encadrement technique et renforcer la cohésion sociale. Leur gestion est assurée à parts égales par les ménages de Luhonga et des villages avoisinants.

## → Pour en savoir plus

**Alain Constant**, Chargé des opérations, FAO RDC: [alain.constant@fao.org](mailto:alain.constant@fao.org)

**Claude Malibabo**, Coordination Zone Est, FAO RDC: [claudio.malibabo@fao.org](mailto:claudio.malibabo@fao.org)

**Paolo Groppo**, Spécialiste du développement territorial, Division des terres et des eaux, FAO:  
[paolo.groppo@fao.org](mailto:paolo.groppo@fao.org)

### Références

[www.fao.org/3/a-ak228e.pdf](http://www.fao.org/3/a-ak228e.pdf) (en anglais)

[www.fao.org/3/a-ag863e.pdf](http://www.fao.org/3/a-ag863e.pdf) (en anglais)

[www.fao.org/3/a-mk953e.pdf](http://www.fao.org/3/a-mk953e.pdf) (en anglais)

[www.fao.org/uploads/media/Comunicacao\\_Dialogo\\_conciliacao.pdf](http://www.fao.org/uploads/media/Comunicacao_Dialogo_conciliacao.pdf) (en portugais)

### Sur les bonnes pratiques de résilience

[resilience@fao.org](mailto:resilience@fao.org)

[www.fao.org/resilience/fr](http://www.fao.org/resilience/fr)

### Sur la méthodologie des bonnes pratiques:

[good-practices@fao.org](mailto:good-practices@fao.org)

[www.fao.org/3/a-as547f.pdf](http://www.fao.org/3/a-as547f.pdf)