Note de l'Ifri

Inventer une politique publique dans un État failli

Le défi de la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo

Thierry Vircoulon
Florence Liégeois

Avril 2012

Programme
Afrique subsaharienne

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-018-0
© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : *Ifri.org*

Auteurs

Thierry Vircoulon est le directeur du projet Afrique centrale du *think tank* International Crisis Group. Il est chercheur associé au programme Afrique subsaharienne de l'Ifri.

Florence Liégeois est la responsable des programmes RDC au siège de RCN (pour Réseau Citoyens-Citizens Network) Justice & Démocratie.

© Ifri

Table des matières

INTRODUCTION 3

BREVE HISTOIRE DE LA PROBLEMATIQUE FONCIERE..... 5

À ACTEURS LOCAUX, SOLUTIONS LOCALES… MAIS AMBITIONS NATIONALES 8

La fragile expérience de la Commission foncière de l'Ituri : la résolution des conflits fonciers par le dialogue communautaire 9

Médiations tous azimuts 11

Au Kivu, des initiatives qui réinventent le droit 12

Aide et action pour la paix et le Forum des amis de la Terre : des solutions locales à la réforme nationale 15

DES ACTEURS INTERNATIONAUX INSPIRES PAR LES PRATIQUES LOCALES 18

CONCLUSION L'EMERGENCE DE POLITIQUES FONCIERES LOCALES ET NATIONALES ? 22

BIBLIOGRAPHIE 24

© Ifri

Introduction

En république démocratique du Congo (RDC), 32 années de dictature et près de dix ans de guerre ont laissé un pays exsangue, avec une administration incapable de fournir les services élémentaires à la population et un gouvernement incapable d'appliquer, voire de formuler, des politiques publiques. Le secteur foncier n'a pas été épargné par la déréliction de l'État qui a débuté au début des années 1990 et n'est toujours pas enrayée : la loi foncière remonte à 1973 et l'administration ne fonctionne qu'*a minima* alors que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État[1] ».

Dans l'Est congolais[2], les problèmes fonciers sont considérés comme un élément majeur de l'instabilité sociopolitique de la zone. L'analyse des conflits fonciers est menée depuis plusieurs années et une littérature assez conséquente existe sur ce sujet[3]. Ces analyses font consensus autour des constats suivants :

- les conflits ont un caractère cyclique dans certains territoires depuis parfois l'époque coloniale ;
- l'insécurité foncière, la prolétarisation d'une grande partie de la paysannerie et l'inégalité de l'accès à la terre forment un système générateur de conflits violents ;
- la question foncière est rapidement et souvent ethnicisée ;
- les régulations coutumières, administratives et judiciaires des litiges fonciers ont des limites qui leur sont propres et, prises séparément, elles ne constituent plus une réponse à la hauteur des problèmes contemporains.

Ces analyses mettent en évidence la pluralité interactive des causes des conflits fonciers : la densité de la population (le Nord Kivu a une densité de 71,6 hab./km² mais le Masisi a une densité de 135 hab./km²), la compétition pour les hautes terres (les plus fertiles) entre éleveurs et agriculteurs, la stratégie d'accumulation foncière de la bourgeoisie urbaine, le conflit entre principes du droit coutumier et

---

[1] Article 53 de la loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.
[2] La RDC étant un pays-continent, l'Est du Congo désigne, dans ce texte, de manière volontairement restrictive, les provinces du Nord et du Sud Kivu et le district de l'Ituri.
[3] Voir la bibliographie.

© Ifri

du droit moderne, l'ambiguïté du régime juridique applicable aux terres rurales, la mauvaise gouvernance généralisée de l'administration foncière, les abus des autorités coutumières et des autorités politico-administratives, les mouvements anciens et récents de population, etc. Les déficiences multiformes des régulations coutumière, administrative et judiciaire des litiges fonciers (corruptibilité, coût et lenteur de la justice et de l'administration foncière, etc.) ont été mises en évidence par de nombreuses études de cas.

© Ifri

Brève histoire de la problématique foncière

La loi de 1973 a révolutionné la gestion coutumière de la terre. Les chefs coutumiers, jusque-là administrateurs de la terre, se sont vus dépossédés de cette fonction au profit de l'administration cadastrale. Comme l'a souligné S. Mugangu, « en attribuant la propriété inaliénable du sol et du sous-sol à l'État, le législateur a, en fait, supprimé la propriété foncière de droit civil. […] D'autre part, il a retiré aux ethnies, tribus ou clans, désormais, la "souveraineté" du droit coutumier traditionnel pour la conférer à l'État, la Nation organisée[4]. » Surtout, la loi relègue ces ethnies, tribus ou clans sous l'appellation floue de « communautés locales », dont les terres peuvent continuer d'être régies par un régime coutumier. Mais ce régime devait être encadré par une ordonnance présidentielle qui n'a jamais été adoptée[5]. En l'absence de définition claire, ces terres, susceptibles de tomber sous un régime juridique original et qui tiendrait compte des besoins et traditions locaux, n'ont pas été identifiées en tant que telles : ni délimitées géographiquement, ni définies en droit, leur statut, et donc leur administration, est laissé à l'interprétation des acteurs locaux. Or ces acteurs, politiciens, autorités coutumières, agents du cadastre ou juges ont des approches et surtout des intérêts différents, voire divergents. Sous couvert d'une évolution qui pourrait apparaître comme un pas vers la « modernité » ou plus de sécurité juridique, ces dispositions légales ont donc contribué à un vaste flou juridique, aux dépens des justiciables et d'un accès régulé à la première ressource disponible en RDC, la terre.

Comme pour la plupart des autres normes en RDC, l'administration n'a jamais réussi à appliquer la loi de 1973 et à la faire respecter sur l'ensemble de cet immense pays. Depuis des décennies, les agents fonciers sont trop peu nombreux, trop peu formés, dépourvus de moyens matériels et logistiques et de surcroît corrompus. Ces défaillances ont permis à certaines élites est-congolaises – proches du régime de Mobutu, plus aisées et mieux éduquées – d'enregistrer massivement des terres en leur nom tandis

[4] S. Mugangu Matabaro, *La Gestion foncière rurale au Zaïre : réformes juridiques et pratiques foncières locales. Cas du Bushi*, Paris, L'Harmattan/Academia Bruylant, 1997, p. 144.

[5] Cette disposition abondamment commentée par la doctrine figure à l'article 389 de la loi foncière du 20 juillet 1973.

© Ifri

que des groupes plus démunis, ignorant la loi et dans l'impossibilité de payer les frais d'enregistrement et les agents corrompus, continuèrent d'occuper leurs terres de façon coutumière.

Il en résulte une variété de situations d'occupation et de propriété foncière (schématiquement : titres écrits contre possession coutumière) qui peuvent différer d'une région à l'autre, générant une confusion foncière, des mécontentements et des contestations parfois violentes. On note, en effet, deux catégories de conflits fonciers en RDC : des litiges individuels et des litiges collectifs. Les premiers, quand ils ne trouvent pas de solutions préjuridictionnelles dans le cadre d'une médiation familiale ou communautaire, saturent un système judiciaire exsangue. Dans certains ressorts, le contentieux foncier constitue jusqu'à 80 % des cas civils portés devant les juridictions et parfois 30 % des délits ou crimes traités par les parquets ont pour origine un conflit foncier. D'autre part, de nombreux conflits fonciers revêtent une dimension collective, même s'ils prennent parfois leur source dans un litige individuel qui a dégénéré en un antagonisme entre clans, familles ou villages. Et ces conflits prennent parfois une tournure politique quand les parcelles litigieuses dépassent dix hectares et que l'autorité gestionnaire n'est alors plus le cadastre mais le gouverneur de la province (jusqu'à 200 hectares), le ministre des Affaires foncières (de 200 à 1 000 hectares), le président de la République (de 1 000 à 2 000 hectares) et même l'Assemblée nationale pour les concessions dépassant 2 000 hectares. L'attribution de ces compétences à une autorité élue tend dès lors à politiser le conflit et donc sa solution. Par ailleurs, dans certains territoires des Kivus (Masisi, Rutshuru, hauts plateaux de Minembwe, etc.), les conflits fonciers ont pris une dimension militaire et milicienne, chaque camp mobilisant des hommes en armes pour défendre ses intérêts et des officiers ayant aussi des propriétés[6].

Que les conflits soient individuels ou collectifs, qu'ils portent sur des parcelles de petite ou de grande dimension, l'absence d'une régulation étatique efficace et pleinement légitime alimente le cercle vicieux des litiges non résolus. À chaque niveau, les mécanismes de régulation foncière échouent à capter la confiance des parties, et ce même en matière coutumière. Dans l'Est par exemple, si les autorités coutumières sont généralement légitimes aux yeux de la population, elles n'échappent pas à la critique, y compris populaire, en raison de luttes de succession, d'affiliation politique intéressée et d'interférences des groupes armés[7].

---

[6] Voir le dernier rapport du groupe des experts de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur l'exploitation illicite des ressources naturelles publiées le 2 décembre 2011, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/738>.

[7] En juin 2009, quelques années déjà après la fin du conflit en Ituri, le commissaire de district à Bunia n'avait pas encore pu visiter tout le district pour y installer les nouvelles autorités coutumières et affirmait que des « faux » chefs coutumiers issus des groupes armés étaient encore en place. Sur les relations entre pouvoir coutumier

© Ifri

Outre la très faible couverture administrative qui contraint les justiciables à de longs et coûteux déplacements, la corruption des agents de l'administration foncière est un obstacle à l'enregistrement des terres : les justiciables peuvent s'estimer heureux de n'avoir à payer « que » les taxes légales, le papier, l'encre et les frais de déplacement des agents. Généralement, ils doivent s'acquitter d'une contribution plus significative, en raison des salaires ridicules, d'un manque de budget global pour la gestion des services ou tout simplement parce que l'agent souhaite recevoir une « motivation » pour fournir le document officiel tant convoité par le demandeur. La corruption de l'administration foncière est un phénomène endémique qu'on retrouve dans de nombreux pays[8] mais qui prend en RDC une dimension systémique.

Le rôle de la justice reste quant à lui très marginal dans la résolution des conflits fonciers malgré une surreprésentation du contentieux foncier dans les tribunaux. Les maux du système judiciaire sont similaires à ceux des administrations foncières (manque de moyens, de personnel, de compétences)[9]. S'y ajoutent la très faible couverture judiciaire et la méfiance de la population pour un mécanisme peu connu et perçu comme arbitraire et coûteux : les tribunaux de paix (compétents pour connaître des conflits portant sur les terres des « communautés locales »), qui devaient, dès 1968, prendre le relais de la justice coutumière, sont encore insuffisants 44 ans plus tard pour couvrir les immenses zones rurales de RDC. Force est de constater que la population n'a pas identifié la justice « formelle » comme un outil fiable, légitime et efficace de régulation des conflits fonciers[10]. Les solutions locales et négociées sont préférées aux jugements qui, lorsqu'ils sont prononcés, sont de fait très rarement exécutés[11].

---

et groupes armés, lire *Au-delà des groupes armés, conflits locaux et connexions sous-régionales, l'exemple de Fizi et d'Uvira (Sud-Kivu, RDC)*, Kalmar, Life & Peace Institute/RIO/ARAL/ADEPAE, 2011.

[8] *Corruption in the Land Sector*, Berlin, Transparency International, 2011, « Working Paper », n° 4/2011.

[9] Dépourvue des moyens de fonctionnement de base, la justice congolaise est très lente : au tribunal de grande instance du Nord Kivu, en 2007, seuls 40 % des dossiers en cours avaient donné lieu à une décision de justice. Voir *L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural : cas des territoires de Masisi et Rutshuru en RDC*, Éditions Aide et action pour la paix (AAP), avril 2008, « Étude juridique », n° 2, p. 49.

[10] Voir RCN Justice & Démocratie, *Les Conflits fonciers en Ituri, de l'imposition à la consolidation de la paix*, p. 56 et IKV Pax Christi/Haki na Amani, *Conflits fonciers en Ituri, poids du passé et défis pour l'avenir de la paix*, p. 15.

[11] Le taux d'exécution des jugements en RDC est notoirement faible et estimé à moins de 5 % selon différents audits du système judiciaire congolais.

© Ifri

À acteurs locaux, solutions locales… mais ambitions nationales

Depuis la fin du XXe siècle, la résolution des conflits fonciers mobilise davantage la société civile congolaise que les autorités étatiques congolaises. Soutenue par des partenaires internationaux d'horizons variés (Commission européenne, Life & Peace Institute, International Alert, International Land Coalition, Interchurch Cooperation Organization, etc.), la société civile a déjà engagé des démarches de recherche-action afin d'analyser le problème et de proposer des solutions. Compensant l'inertie de l'État, les ONG congolaises mènent des actions d'analyse juridique, d'information et de vulgarisation de la loi foncière et forment des parajuristes en vue de résoudre les conflits fonciers. Les ONG locales ont donc *de facto* créé un espace de débat public sur ce problème de société et les pistes qu'elles explorent s'articulent autour de deux idées directrices : la sécurisation des droits coutumiers/oraux et la médiation (mode alternatif de résolution des conflits).

Néanmoins, ces organisations ne se contentent pas de proposer des solutions locales aux problèmes fonciers locaux : malgré leur ancrage territorial, celles qui ont les plus grandes capacités d'analyse et de plaidoyer appréhendent le problème foncier comme un problème national qui requiert l'intervention et l'implication de l'État central. Elles en viennent donc à parler de réforme foncière en tant que telle et à devenir des forces de proposition face à un État inerte.

La multiplicité de ces initiatives locales nous a conduits à sélectionner un échantillon que nous espérons représentatif des démarches de résolution des conflits fonciers en Ituri et dans les Kivus. Ces démarches vont du dialogue intercommunautaire à la réforme foncière en passant par la médiation locale, la sécurisation des droits fonciers coutumiers et la définition du rôle des chefs traditionnels dans les affaires foncières.

© Ifri

La fragile expérience de la Commission foncière de l'Ituri : la résolution des conflits fonciers par le dialogue communautaire

La Commission foncière de l'Ituri (CFI) a été créée en 2008 par la commissaire de district suite à des échanges et réflexions entre les acteurs locaux et internationaux présents dans la région. Le conservateur des titres[12] avait même souligné l'existence d'une telle structure « avant le conflit[13] ». Soutenue dès sa mise en place par la communauté internationale (l'ONG belge RCN Justice & Démocratie, financée pour cela par l'Union européenne [UE]), la CFI a pu bénéficier de formations, équipements et fourniture de matériel. Dans une seconde phase, un véhicule lui a été attribué et un encadrement a été fourni pour améliorer sa gestion interne. La CFI compte à son crédit quelques réalisations intéressantes en matière de résolution de conflits dans le district, même s'il est toujours téméraire de considérer un conflit foncier comme définitivement résolu.

Alors que les conflits fonciers défraient toujours l'actualité en Ituri[14], certaines leçons peuvent être retenues de cette expérience.

Contrairement à la situation du Rwanda voisin, où la majorité des conflits fonciers opposent des individus (réfugiés réinstallés, épouses/veuves, héritiers[15]), les conflits en Ituri portent essentiellement sur les limites des parcelles et les droits d'usage entre communautés ou entre éleveurs et agriculteurs[16]. C'est pourquoi la CFI s'efforce de promouvoir en priorité le dialogue entre des communautés antagonistes dans ce district marqué par une guerre intestine.

Durant les médiations sur le terrain, la CFI amène tous les types d'autorités à se parler et encourage particulièrement l'implication des chefs coutumiers. Il semble que cette présence

---

[12] Le commissaire de district est l'administrateur de l'État dans le district et, de ce fait, la plus haute autorité administrative, tandis que le conservateur des titres est le représentant local du ministère des Affaires foncières.

[13] Le district de l'Ituri a été le théâtre de ce qu'on appelle localement la « guerre ethnique » qui a opposé essentiellement les tribus Lendu et Hema de 1999 à 2003. Lire : T. Vircoulon, « L'Ituri ou la guerre au pluriel », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 215, 2005, p. 129-146.

[14] En Ituri, un conflit de propriété qui est à l'origine de la guerre interethnique entre Hemas et Lendus dans le territoire de Djugu en 1999 est de nouveau actif (la concession Savvo) et, dans le territoire d'Irumu, le conflit en cours autour des localités de Nombe – inclues ou non dans des groupements dominés par l'opposition ou la majorité – remonte à l'époque coloniale et a fait l'objet de démarches de médiation en 2009.

[15] Voir *La Justice de proximité au Rwanda. Rapport socio-juridique sur les modes de gestion des conflits fonciers*, Kigali, RCN Justice & Démocratie, décembre 2009.

[16] Voir les études de RCN Justice & Démocratie et IKV-Pax Christi/Réseau Haki na Amani, *ibid.*

© Ifri

coutumière durant cette phase garantit une certaine force à la décision finale et un meilleur respect de la part des parties.

Cependant, il apparaît également que la validation de la décision finale par une autorité administrative ou judiciaire renforce la décision et lui confère une relative « durabilité ». Dans les cas de médiation non sanctionnée par un tel acte, les litiges ont tendance à réémerger quelques mois plus tard.

De manière plus globale, l'existence de la CFI a permis de sensibiliser les différents acteurs impliqués dans la construction de la paix en Ituri à la problématique complexe des conflits fonciers. Cette attention accrue a abouti à la création d'un groupe de travail local réunissant fonctionnaires, activistes de la société civile, politiciens et agents des Nations unies et des ONG. L'agence UN-Habitat coordonne maintenant ce « groupe foncier » et la problématique des conflits fonciers est désormais intégrée aux programmes de reconstruction et de développement communautaire mis en place par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en Ituri [17].

La CFI est cependant une structure fragile (absence d'un *leadership* fort, incapacité à lever des fonds de manière autonome, concurrence avec l'administration foncière locale, etc.), à tel point que, sans l'appui international, l'avenir de cette commission paraît très compromis. L'expérience imparfaite de la CFI fournit quelques indications utiles en vue d'autres programmes de gestion des conflits fonciers et met en exergue la nécessité de développer un dialogue communautaire pour garantir des résolutions de conflits à moyen et long terme[18]. C'est maintenant ce que divers acteurs (UN-Habitat, Haki na Amani[19]) essaient de consolider en Ituri. L'enjeu étant, à travers les expériences de médiation en Ituri et ailleurs, d'alimenter et de mettre en place une stratégie plus globale de résolution des conflits fonciers.

---

[17] Voir sur ce point le chapitre 3.

[18] Un autre exemple intéressant de dialogue intercommunautaire est celui mené par trois ONG locales soutenues par l'ONG suédoise, Life & Peace Institute, dans les territoires de Fizi et d'Uvira au Sud-Kivu. Ce dialogue entre les tribus Babembe, Bafulero, Bavira et Banyamulenge porte notamment sur les conflits fonciers entre éleveurs et agriculteurs dans les hauts plateaux et il a abouti à l'idée d'une meilleure régulation de la transhumance par la création de groupes de concertation entre éleveurs et agriculteurs. *Rapport du dialogue intercommunautaire*, Bukavu, Life & Peace Institute/RIO/ARAL/ADEPAE, 2011.

[19] Cf. <hakinaamani.com/>.

© Ifri

Médiations tous azimuts

En matière de médiation, l'Est congolais ne manque pas d'initiatives. Elles émanent des ONG locales (depuis plusieurs années), d'une agence de l'ONU (UN-Habitat) et de la Commission foncière de l'Ituri. Certaines initiatives de médiation[20] proviennent même des autorités publiques : certains juges de paix, soucieux de désengorger les tribunaux et de trouver des issues rapides et efficaces aux conflits fonciers, tentent des procédures de conciliation avant d'engager la procédure judiciaire.

Pour multiples que soient les interventions des organisations de la société civile locale (Arche d'Alliance, Innovation et formation pour le développement et la paix, Union paysanne pour le développement intégral, Héritiers de la Justice, Aprodeped, Aide et action pour la paix, Haki na Amani, etc.[21]), elles présentent une parenté certaine et s'articulent autour de quelques principes communs qui rejoignent en partie l'expérience de la CFI :

- La médiation est une intervention de terrain, au plus près des parties du litige et elle est la première étape de sa résolution ; de ce fait, la gestion administrative et judiciaire de ces contentieux ne doit intervenir qu'après épuisement des tentatives de conciliation.
- La médiation doit tenir compte de la coutume et favoriser la concertation collective locale ; de ce fait, les autorités traditionnelles y jouent un rôle important ainsi que le débat collectif, qu'il s'agisse de *barza* communautaires[22] ou d'autres formes traditionnelles de débat – l'objectif étant de bâtir une solution consensuelle, donc reconnue par le plus grand nombre.
- Les résultats des médiations doivent être formalisés et validés par une autorité officielle (judiciaire ou administrative) ; de ce fait, la médiation informelle et les procédures prévues par le droit positif sont complémentaires.

International Alert[23] a mis en évidence la façon dont la société civile s'est créé un espace de médiation et s'est parfois substituée

---

[20] Bien que les termes de « médiation » et « conciliation » recouvrent dans la pratique des méthodologies et des finalités différentes, ils seront ici employés sans distinction lorsqu'il s'agit des mécanismes extrajudiciaires et pacifiques de résolution des conflits.

[21] Il ne s'agit là que d'une rapide sélection des ONG congolaises actives dans le domaine de la médiation foncière dans l'Est du Congo.

[22] *Barza* est un terme local qui provient du swahili *baraza* qui signifie réunion, assemblée.

[23] C. Huggins, *Land, Power and Identity: Roots of Violent Conflict in Eastern DRC*, International Alert, novembre 2010.

© Ifri

aux médiateurs locaux traditionnels car sa méthodologie est empruntée au système coutumier : les ONG emploient les méthodes de consultation en provenance du système de valeurs traditionnel et intègrent les autorités traditionnelles dans leur processus de résolution en tant que « validateurs » finaux. L'action des ONG locales s'inspirant directement de la coutume, la médiation est parfois une vieille idée dans un emballage neuf. Par ailleurs, la médiation dans le litige est aussi une médiation entre forces sociopolitiques : les associations de la société civile se positionnent entre les anciennes (chefs traditionnels) et les nouvelles formes de pouvoir (autorités judiciaires et administratives de l'État) comme intermédiaire obligé.

Le plus grand défaut de ces médiations locales réside dans le temps nécessaire à bâtir des consensus locaux et dans leur extrême fragilité. Ces consensus sont fondés sur une conception extensive de la notion de « partie prenante » dans un litige foncier et sur des dynamiques microlocales. Ces dynamiques sont extrêmement dépendantes des réseaux de pouvoir locaux qui peuvent être remis en cause de multiples manières (départ d'un administrateur, décès d'une autorité coutumière, arrivée d'un nouveau commandant à la tête d'un groupe armé, etc.). Si l'appropriation locale est garantie par cette approche, en revanche le bilan coût/avantage de ces médiations est parfois négatif, surtout quand le conflit foncier nécessite une réponse urgente. La médiation ne peut en aucun cas constituer une solution d'urgence.

Au Kivu, des initiatives qui réinventent le droit

Au Kivu, les organisations de la société et, parmi elles, les structures paysannes se sont emparées du problème foncier. Leur forte implication n'est pas surprenante. Malgré un territoire immense et des climats suffisamment variés pour permettre une grande diversité de cultures, seules 10 % des terres sont exploitées pour l'agriculture[24]. D'autres chiffres sont également frappants : 65 % de la population congolaise est rurale et 69 % est sous-alimentée[25]. Toujours selon la Food and Agriculture Organization (FAO), les importations agricoles représentent plus de 20 % des importations totales et l'agriculture demeure à une échelle familiale ou de petites exploitations. C'est un des nombreux paradoxes de la RDC : un pays à 90 % rural mais qui se place parmi les quatre pays les plus touchés par la faim et dont la situation alimentaire est qualifiée d'« extrêmement alarmante » selon l'indice de la faim dans le monde publié par l'International Food Policy

[24] Source FAO : <http://www.fao.org/countryprofiles/index.asp?lang=fr&ISO3=COD>, consulté le 6 octobre 2011.
[25] Source FAO : <http://www.fao.org/countries/55528/fr/cod/>, consulté le 6 octobre 2011.

© Ifri

Research Institute[26]. Le Congo est aussi le pays dont la situation alimentaire s'est le plus dégradée en 20 ans.

Les organisations locales dans les Kivus essaient de compenser les déficiences du droit foncier congolais et de la pratique coutumière afin de sécuriser les droits sur la terre et de réguler les usages. Ainsi, dans la région d'Uvira au Sud-Kivu, où les tensions entre éleveurs et agriculteurs sont fortes, les associations de la société civile ont mis sur pied des comités mixtes éleveurs/cultivateurs pour réguler la transhumance et régler les problèmes de divagation du bétail. Face au problème de gestion des terres coutumières, Aide et action pour la paix (AAP) au Nord-Kivu a préconisé la mise en place de « plans fonciers ruraux » qui sont une sorte d'opération de cadastrage simplifié[27], Aprodeped[28] au Sud-Kivu a proposé la mise en place de registres fonciers coutumiers (très proche des plans fonciers ruraux), le Syndicat de défense des intérêts paysans (SYDIP) au Nord-Kivu a proposé un modèle de contrat d'exploitation des terres coutumières et le Forum des amis de la Terre (FAT) a conçu un code de bonne conduite des chefs coutumiers relatif aux questions foncières[29].

Le développement d'un enregistrement foncier simplifié (document le plus simple possible avec témoins) est la voie favorisée pour sécuriser les droits. Or cet enregistrement simplifié n'est simple qu'en apparence et présuppose que plusieurs éléments sont réunis dans les communautés rurales : la connaissance des droits coutumiers locaux, la construction d'un fort consensus local (accord des autorités coutumières et autorités administratives locales) et la présence de personnes suffisamment éduquées pour tenir un registre foncier (instituteurs, fonctionnaires, etc.). Par conséquent, l'enregistrement simplifié exige une capacité minimale d'action dans des communautés rurales pauvres, c'est-à-dire des parajuristes qui connaissent le droit coutumier et moderne de la terre et une procédure d'enregistrement des droits qui soit transparente et accessible pour les citoyens ruraux.

Outre une reconnaissance communautaire, ces documents posent évidemment la question de leur valeur en justice qu'il faudrait garantir pour qu'ils soient un facteur de sécurisation. Comme il repose en fait sur un transfert de tâche de l'administration foncière

---

[26] International Food Policy Research Institute (IFPRI), <http://www.ifpri.org/node/7150>, consulté le 6 octobre 2011.

[27] Voir *L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural : cas des territoires de Masisi et Rutshuru en RDC*, Éditions AAP, avril 2008, « Étude juridique », n° 2.

[28] Action pour la promotion et la défense des droits des personnes défavorisées.

[29] Pour une description plus détaillée de certaines initiatives des organisations paysannes des Kivus (et du Burundi), lire E. Pèlerin *et al.*, *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix : des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*, CCFD-Terre solidaire/GRET, « Études et travaux », n° 30, janvier 2012.

© Ifri

aux communautés rurales, l'enregistrement foncier simplifié présente l'avantage d'être adapté au contexte de grande faiblesse de l'administration qui est le propre de l'Est du Congo en particulier et des zones rurales du pays en général. Cependant, reste à savoir si un tel transfert de responsabilités conduirait à une meilleure sécurisation des droits fonciers ou accroîtrait les conflits en raison des intérêts locaux en jeu[30].

Le Syndicat de défense des intérêts paysans (SYDIP) a effectué un travail de recherche-action très abouti dans une optique de sécurisation juridique des paysans. Depuis le début du siècle, le SYDIP s'est engagé dans la formalisation/codification/écriture des coutumes en matière foncière. Cette recherche ethnographique a eu lieu, tout d'abord, dans les chefferies des territoires de Lubero et Béni, au nord du Nord-Kivu (Watalinga, Baswagha, Bamate, Bashu et Batangi), puis dans les chefferies des territoires du Sud de la province. Cette codification a servi à l'élaboration du contrat d'exploitation des terres coutumières et du code de bonne conduite pour les chefs traditionnels en matière de gestion des terres.

Ce code a été élaboré à l'initiative du FAT[31]. Cet outil tente de pallier les lacunes de l'article 389 de la loi foncière, autrement dit d'articuler le rôle des autorités coutumières avec celui des autorités administratives. Les chefs coutumiers sont l'instance de médiation traditionnelle, ceux vers qui les ruraux se tournent en premier lieu. Mais leur action foncière est loin d'être irréprochable : ils prennent des libertés avec le droit foncier à la fois par ignorance, résistance contre les autorités modernes et cupidité. Par exemple, ils attribuent des terres sans enquête de vacance, exigent un paiement pour attribuer des terres ou allouent les mêmes parcelles à plusieurs demandeurs. C'est en raison de ces manipulations foncières que le *mwami* des Bafulero, l'autorité coutumière de cette tribu, n'a pas été élu aux dernières élections législatives. Ce code, en examen au niveau de l'Assemblée provinciale, définit les limites des compétences des chefs coutumiers : droit de redevance, consultation des services techniques de l'État dans l'attribution des terres, compétence de conciliation en cas de conflits, interdiction de statuer sur des infractions à caractère pénal, etc. En bref, il clarifie le rôle des chefs traditionnels en matière foncière et peut poser les bases d'une réelle collaboration entre eux et les autorités locales de l'État. Ce texte introduit aussi une innovation de taille relative au droit des femmes. Son article 22 stipule que « tout chef coutumier doit s'interdire et interdire toutes mesures discriminatoires qui empêchent

---

[30] La faillite de l'État congolais dans les années 1990 a conduit au transfert *de facto* de fonctions de l'État à la société civile. Lire T. Trefon *et al*., « Ordre et désordre à Kinshasa : réponse populaire à la faillite de l'État », *Cahiers africains*, n° 61-62, 2004.

[31] Le FAT est une coalition qui réunit une cinquantaine de membres dont des exploitants, commerçants, élus, chefs coutumiers, etc., et des organisations paysannes telles que le SYDIP et Aide et action pour la paix (AAP).

© Ifri

les femmes d'accéder aux ressources naturelles et notamment à la terre. Il doit par conséquent prendre des mesures incitatives pour que les femmes accèdent à la terre. » En introduisant ce principe d'égalité entre hommes et femmes, ce texte mélange les traditions avec l'idée moderne de l'accès des femmes à la terre. Ces tentatives de réinventer/réformer le cadre légal pour le foncier sont marquées par une dialectique de compromis et d'hybridation entre les conceptions sociales coutumières et modernes. Si ce code est approuvé en deuxième lecture, il deviendra un édit provincial et aura donc force de loi au niveau de la province du Nord-Kivu.

Aide et action pour la paix et le Forum des amis de la Terre : des solutions locales à la réforme nationale

Certaines ONG comme AAP vont plus loin et proposent un agenda de réforme foncière en bonne et due forme. Ces ONG ont la particularité de pratiquer une méthodologie de recherche-action mise en œuvre par des chercheurs locaux avec l'appui d'une expertise et de financements étrangers. AAP a analysé les conflits fonciers dans deux territoires du Nord-Kivu (Rutshuru et Masisi) et a conçu, à partir de son analyse, des propositions de réformes qui dépassent la simple question d'un nouveau droit/code foncier pour prendre en compte les problèmes de dysfonctionnement de l'administration, de pression démographique et d'économie qui sont à l'origine de et/ou influencent la situation foncière.

À partir d'une analyse des problèmes fonciers locaux du Masisi et du Rutshuru, AAP élabore des solutions locales mais estime qu'une réforme foncière est indispensable et en propose à la fois la méthodologie et les lignes directrices[32]. L'objectif affiché de cette ONG n'est pas seulement la résolution des conflits fonciers mais d'inciter « à une réforme de la législation foncière de la RDC avec la participation et la prise en compte des parties prenantes, surtout ceux qui sont en position de faiblesse, en l'occurrence les paysans[33] ».

En termes de méthodologie, AAP suggère de refonder la loi sur la raison et le consensus : elle préconise une démarche rationnelle et participative qui consiste à faire des enquêtes de terrain pour étudier les diverses configurations foncières, puis à demander à la population quelles solutions elle privilégie de manière à en faire

---

[32] Lire dans AAP, *Droit écrit et droit coutumier en RDC : principes d'articulation*, décembre 2007, le chapitre final « Perspectives des réformes législatives dans une optique de pacification et de promotion du droit au développement », p. 51-76.

[33] *L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural : cas des territoires de Masisi et Rutshuru en RDC*, Éditions AAP, avril 2008, « Étude juridique », n° 2, p. 6.

© Ifri

« des acteurs du droit ». Sur la base de ces travaux, une commission d'experts élaborerait une nouvelle législation foncière qui serait cette fois-ci « expliquée » à la population. L'objectif affiché d'AAP est d'impliquer les communautés locales dans la production du droit foncier et dans son application. De manière très consciente, sa démarche de réforme repose sur une analyse de tout ce qui a été raté avec la loi foncière de 1973 (absence de concertation des populations, absence de diffusion auprès des populations, déficit de prise en compte de la coutume, manque de moyens de mise en œuvre, etc.).

Les lignes directrices de sa réforme sont les suivantes :

- décentralisation foncière ;
- reconnaissance de la coutume ;
- combler le vide réglementaire en matière de terres coutumières.

Amélioration et renforcement du système judiciaire : extension des tribunaux de paix et mesures pour rétablir l'égalité des chances entre pauvres et riches au tribunal (aide juridictionnelle gratuite, représentation du paysan par des entités collectives – ONG, syndicats – et procédure simplifiée de saisine du tribunal).

AAP préconise donc une réforme du droit foncier mais aussi de ses outils d'application, en l'occurrence la justice et l'administration foncière[34], dont les multiples dysfonctionnements sont analysés et décriés en détail (lenteur, corruption, complexité, etc.).

Bénéficiant de l'appui d'organisations et de syndicats paysans étrangers[35], FAT a développé des instruments de sécurisation des droits fonciers pour les agriculteurs mais mène aussi un travail de plaidoyer aux niveaux provincial et national. Le plaidoyer provincial a conduit à l'adoption du code de bonne conduite des chefs traditionnels au Nord-Kivu et le plaidoyer national a conduit à la rédaction d'un projet de loi agricole[36]. Ce projet comporte un mécanisme de gestion des conflits fonciers. Il prévoit en effet la création aux échelons national et provincial de conseils consultatifs qui pourraient ouvrir la voie à une gestion foncière décentralisée. Non seulement ces conseils consultatifs seront « une instance de

[34] Pour une description plus large des dysfonctionnements de la justice et de l'administration foncière, voir aussi F. Liégeois et T. Vircoulon, *Violences en brousse, le* peacebuilding *international face aux conflits fonciers*, Paris, Ifri, février 2010, « Note de l'Ifri ».

[35] Il s'agit notamment du CCFD-Terre solidaire et de l'Alliance AgriCongo (Solidarité socialiste, SOS Faim, Trias, Louvain Développement, Oxfam-Solidarité, etc.). Ces organisations européennes appuient le travail de réseautage et de gestion de FAT.

[36] Cette loi a été promulguée par le président Kabila juste après sa réélection en décembre 2011. Sa section 4 traite des conflits sur les terres agricoles.

© Ifri

conciliation de conflits des terres agricoles[37] » mais ils devraient aussi être une instance obligatoire de règlement préjuridictionnel des conflits sur les terres cultivables. C'est le premier geste officiel en matière de règlement des conflits fonciers et il signale que la loi agricole prend directement en compte le problème des conflits fonciers. L'envers de la médaille est que la loi reste vague sur la procédure de concertation dont seront chargés ces conseils consultatifs ainsi que sur leur composition (nombre de membres, origines, qualifications, etc.). Par ailleurs, le Parlement n'a pas déterminé de mécanisme de gestion des conflits fonciers concernant les terres non cultivables et n'a pas clairement défini la notion de « communautés locales », ni précisé leur représentation au sein des conseils consultatifs.

En attendant la réforme de la loi foncière, cette avancée législative constitue une première victoire des organisations paysannes. En effet, dans le contexte congolais, des fonds internationaux sont consacrés depuis près d'une dizaine d'années à toutes sortes de réformes sectorielles (réformes de la justice, de la police, de l'administration, des mines, de la gestion des forêts, du secteur de la santé, etc.), parfois critiquées pour leur manque d'appropriation par les Congolais et le recours à de nombreux « experts » internationaux. Dans le cas de la loi agricole, on a assisté à un processus de réforme endogène qui reposait sur des consultations locales et un plaidoyer national directement auprès du ministère de l'Agriculture. Pour cette réforme, celui-ci n'a pas fait appel à la FAO qui est représentée en RDC mais il s'est largement appuyé sur les travaux des organisations paysannes congolaises. Conformément à l'ambition d'AAP par rapport à la réforme foncière (la loi faisant un aller-retour entre les communautés et l'État), un « retour » de la loi vers les bases paysannes est envisagé, avec une mobilisation des organisations locales pour des phases pilotes d'expérimentation.

Les groupes de discussion formés par les ONG engagées dans la recherche-action ont fini par être acceptés par les autorités nationales et ont fait école en s'incarnant à travers les conseils consultatifs prévus par la loi. Au fil du travail de plaidoyer, une coopération quasi institutionnelle s'est instaurée entre certaines ONG à base locale et le centre de décision national de l'État, en l'occurrence le ministère de l'Agriculture et celui des Affaires foncières dans une moindre mesure. Cette démarche constitue la base indispensable à l'élaboration d'une politique publique foncière digne de ce nom.

---

[37] Article 9 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, 24 décembre 2011.

© Ifri

Des acteurs internationaux inspirés par les pratiques locales

La situation dans l'Est du Congo démontre que les organisations internationales (en l'occurrence les ONG et les Nations unies) ne fournissent pas une solution clés en main au problème foncier : inversement, ce sont les perspectives locales qui sont reprises dans les programmes internationaux. La médiation, le dialogue communautaire et la réforme foncière sont désormais les fondamentaux des tentatives internationales de résolution des conflits fonciers. Contrairement à une critique récurrente de l'aide internationale et à certaines critiques locales contre les internationaux, ces derniers ne sont pas *leaders* sur cette question : ils ne sont ni ceux qui sonnent l'alerte ni ceux qui inventent des solutions novatrices ; ils sont des imitateurs et des amplificateurs d'action. Le problème foncier a été identifié par des ONG locales et ce sont leurs solutions et leurs velléités de réforme nationale qui inspirent le travail des organisations internationales, pas l'inverse.

L'histoire de l'intervention onusienne dans l'Est de la RDC démontre que les conflits fonciers ont été ignorés par la mission onusienne[38]. Les casques bleus étaient au début trop préoccupés par les groupes armés et la situation sécuritaire en général pour prêter attention à cette question[39]. Par conséquent, durant la transition politique (2003-2006), même si les ONG locales travaillaient déjà sur cette problématique, elle a été reléguée par les internationaux à la seconde phase de l'intervention onusienne : la construction de la paix. La « doctrine » de rétablissement de la paix de l'ONU – si tant est qu'il y en ait une – distingue le maintien de la paix et la construction de la paix[40]. De manière révélatrice, en 2010, la MONUC (Mission des Nations unies au Congo) a été rebaptisée MONUSCO (le « s » signifiant « stabilisation »). Les programmes de stabilisation et de reconstruction pour l'Est congolais ont été conçus dans les

[38] Lire S. Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

[39] Pour une analyse de cet « aveuglement volontaire » de l'ONU, lire T. Vircoulon, « The Ituri Paradox : When Armed Groups Have a Land Policy and Peace Makers Do Not », *in* C. Alden et W. Anseeuw (dir.),*The Struggle over Land in Africa*, Pretoria, HSRC Press, 2010.

[40] Sur cette distinction, consulter les rapports du secrétaire général des Nations unies sur la construction de la paix après un conflit : <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/>.

© Ifri

années 2009-2010 et ils intègrent le problème des conflits fonciers. En Ituri, la résolution des conflits fonciers est au centre de la stratégie de consolidation de la paix dénommée « programme de relèvement communautaire » et conduite par le PNUD[41] et désormais, contrairement à ce qui se passait il y a quelques années, les conseillers politiques de la MONUSCO ont intégré les conflits fonciers dans leur grille d'analyse. Dans les Kivus, le programme STAREC (stabilisation et reconstruction des zones sortant de conflits) soutient la création de « comités locaux et permanents de conciliation » dont l'une des tâches est de prévenir et de résoudre les conflits fonciers en coordination avec les autorités provinciales[42].

Cependant, comme au Rwanda et au Burundi voisins, la vision du problème foncier par les internationaux diffère sensiblement de la vision congolaise. Originellement, les agences des Nations unies et les ONG étrangères ont appréhendé la question foncière à travers la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, et non pas à travers les contradictions entre droit moderne et coutume ou à travers le problème de l'insécurité foncière pour les paysans. Les communautés locales et les chefs traditionnels ont en effet souvent résisté aux projets de réinstallation, arguant du manque de terres disponibles ou du caractère allochtone des déplacés et réfugiés. Le Haut commissariat aux réfugiés (HCR) et des ONG internationales telles que Norwegian Refugee Council et International Alert ont joué un rôle majeur pour intégrer cette question dans l'agenda de construction de la paix pour l'Est du Congo[43]. Par conséquent, c'est bien la thématique de la réinstallation qui a dominé l'approche foncière des internationaux.

Mais chronologiquement, ce sont les acteurs locaux qui ont tiré la sonnette d'alarme sur ce problème et sur la nécessité de le prendre en compte. En Ituri, c'est en 2006 que la question est apparue dans les programmes de coopération, après que des chefs coutumiers ont interpellé les « internationaux » à ce sujet. Ils avaient alors insisté sur le caractère chronique des conflits fonciers dans la région et sur l'impossibilité de stabiliser durablement la zone sans s'attaquer sérieusement à cette question. De manière assez marginale, l'Union européenne avait alors développé un programme de soutien au cadastre dans le cadre de la reconstruction et de la

---

[41] Pour une description de ce projet, consulter : Community Empowerment and PeaceBuilding in Ituri : <http://www.cd.undp.org/projet.aspx?titre=Community%%20Empowerment%20and%20PeaceBuilding%20in%20Ituri%20&projetid=45&theme=2>.

[42] Voir « Bulletin Foncier », n° 2, UNHCR/UN-Habitat, Goma, 2010. Le programme STAREC a été instauré par décret présidentiel en juin 2009.

[43] De manière révélatrice, les cas de conflits fonciers mentionnés dans la publication du HCR et de UN-Habitat, « Bulletin foncier », concernent tous des déplacés et des réfugiés. Au Sud-Kivu, à Baraka, zone de retour des réfugiés en provenance du Burundi et de Tanzanie, le HCR et des ONG internationales et locales ont créé une commission d'accueil et de réinsertion locale, chargée de la gestion des réfugiés et de leurs problèmes fonciers.

© Ifri

stratégie LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development[44]). Depuis 2009, le programme de gestion et prévention des conflits fonciers en Ituri mené par RCN Justice & Démocratie (2006-2010), celui de relèvement communautaire du PNUD et le programme de l'agence onusienne UN-Habitat de « gestion et médiation des conflits fonciers liés au retour et à la réintégration dans l'Est de la RDC » illustrent le même souci de prise en compte du facteur foncier dans la stabilisation.

Le programme de UN-Habitat vise non seulement la médiation sur le terrain auprès des réfugiés et déplacés internes qui se réinstallent en Ituri et dans les Kivus mais il a aussi l'ambition de contribuer à la réforme foncière au niveau national en travaillant directement au niveau gouvernemental. Il poursuit donc les initiatives locales de médiation mais entend aussi contribuer à la conception d'une politique publique nationale. Si la présence d'une telle agence onusienne n'a rien de surprenant dans le contexte de l'Est de la RDC, l'articulation avec les autres initiatives en cours n'a pas toujours été évidente. La prise en compte de la richesse, de la diversité et parfois des rivalités pouvant exister entre les organisations locales n'est pas une tâche aisée pour les internationaux, qu'ils s'agissent des Nations unies ou des ONG étrangères. C'est pourtant à ce niveau de cohabitation, voire de collaboration que peuvent s'inventer des stratégies plus globales.

En particulier, un des grands défis d'un réel mouvement de réforme consiste à rassembler les différents acteurs au sein d'un même espace de concertation. Coordonnés par l'agence UN-Habitat, les « groupes fonciers » sont censés remplir cette fonction. Les groupes fonciers rassemblent les acteurs locaux du secteur : services des affaires foncières, des mines, de l'environnement, du ministère de l'Agriculture, la pêche et l'élevage, représentants de l'État, autorités provinciales, organisations locales, agences des Nations unies, membres d'ONG internationales. Les termes de référence du groupe sont de plus très larges : système d'échange d'information, harmonisation, mise en place de synergies entre les acteurs, résolution efficace des conflits fonciers[45]. Bien qu'ils soient supposés être une instance opérationnelle, les groupes fonciers ressemblent davantage à des instances de *brainstorming*. Le groupe a été mené par la CFI et, au Nord-Kivu, il est placé sous l'autorité du ministère provincial des Affaires foncières. Les groupes fonciers représentent une institutionnalisation du dialogue entre ONG et représentants de l'État autour d'un problème de société, sous l'égide ou grâce à la facilitation d'un acteur extérieur, les Nations unies. La concurrence pour la coordination du dialogue État/société civile est un enjeu important qui a un arrière-plan politique (ces groupes de discussion

---

[44] Pour plus d'informations sur cette approche, voir Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) :<http://www.europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10002_fr.htm>.

[45] « Bulletin foncier », n° 1, UNHCR/UN-Habitat, Goma, décembre 2009.

© Ifri

peuvent devenir des instances de *policy-making* informel) et financier (contrôler/orienter les financements accordés aux projets dans ce domaine). Toutefois, les groupes fonciers n'existent pas partout (UN-Habitat concentre actuellement son action à l'Est – en Ituri et dans les Kivus) et dépendent beaucoup du dynamisme et de la volonté politique des autorités locales. De plus, les organisations paysannes ne se retrouvent pas toujours dans cet espace de concertation qui leur semble parfois trop accaparé par les acteurs internationaux. Au Nord-Kivu, ce malaise les a amenées à se retrouver dans un autre cadre, le cadre d'échanges et de concertation des acteurs fonciers (CECAF), qui ne réunit que des acteurs congolais. Ce cadre leur permet notamment d'harmoniser leurs points de vue et de porter ensuite leurs réflexions d'une seule voix au niveau du groupe foncier.

Les groupes fonciers sont dès lors un pari très ambitieux et pourraient constituer les prémisses d'un cadre de dialogue institutionnel, similaire à ceux qu'on trouve dans la loi agricole citée précédemment. Comment les groupes fonciers pourraient-ils s'articuler avec les conseils consultatifs provinciaux ou comment ces derniers pourraient-ils s'inspirer des groupes fonciers si ceux-ci sont voués à disparaître ? La duplication des « groupes de concertation » est classique dans le paysage institutionnel flou de la RDC mais cela dénote aussi un manque de concertation entre les acteurs congolais dans ce cas. La nouvelle loi agricole en est un bon exemple, avec des dispositions touchant très clairement aux attributions des ministères des Affaires foncières et même de la Justice, mais manifestement avec une consultation très limitée de ceux-ci dans le processus d'adoption de la loi. Au niveau national comme international, cela démontre l'excès de « sectorialisme » et le trop faible dialogue entre les acteurs de la reconstruction de la paix et ceux du développement rural.

© Ifri

Conclusion
L'émergence de politiques foncières locales et nationales ?

Malgré l'avancée positive que représente l'adoption de la loi agricole, la force de proposition des organisations paysannes est encore assez faible. Deux exemples : la loi agricole a connu de nombreuses modifications entre la version initiale proposée par le lobby paysan et la version promulguée (pas moins de sept versions différentes ont été travaillées). Le FAT estime que plus de la moitié de ses propositions ont été supprimées au cours du processus. Le plus grand succès pour les organisations paysannes est celui de la création des conseils consultatifs locaux qui ne représente rien de moins qu'un accord de principe sur la décentralisation de la gestion foncière. En revanche, d'autres points sensibles défendus par les OP n'ont pas été retenus, notamment l'idée de limiter la superficie totale par acteur économique. Cette proposition a été écartée par le gouvernement au motif de ne pas freiner l'investissement mais il a par contre limité la possibilité d'investissement aux seuls ressortissants congolais. Cette mesure a soulevé un tollé, notamment au niveau de la FEC (fédération des entreprises du Congo) qui s'oppose désormais vivement au lobby paysan tenu pour responsable de cette loi. C'est un autre exemple de concertation sur lequel les organisations paysannes doivent encore s'accorder et se structurer afin de pouvoir faire face à un autre lobby, autrement plus puissant et plus influent.

Autre exemple, les organisations se sont félicitées d'avoir, dans l'article 19 de la loi, fait adopter une mesure permettant de contourner l'article 389 de loi foncière (qui omet de définir les « terres des communautés locales » et leur régime foncier). L'article 18 reconnaît aux communautés locales des « droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement conformément à la loi ». Et l'article 19 vient préciser que « l'exercice collectif ou individuel de ces droits ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement ». Mais cet article soulève une série de questions. De quels droits est-il question ici (droit d'usage, d'occupation, droit de modifier la parcelle avec un bâti, par exemple) ? Le fait de reconnaître des droits individuels et collectifs peut-il suffire à éviter des spoliations et des conflits ? Le fait de soustraire les terres des communautés locales à l'enregistrement cadastral ne garantit pas pour autant leur sécurisation : comment feront-elles valoir leurs droits si leur terre est convoitée ? Les « droits individuels » reconnus ne risquent-ils pas de

© Ifri

créer une confusion avec le régime commun ? Autant de questions qui mettent en évidence les limites du mouvement paysan. Les acteurs en sont conscients et essaieront de corriger ces erreurs via leur participation à la cellule de mise en place des mesures d'application de la loi agricole.

L'exercice du plaidoyer aura en tout cas été formateur pour les organisations paysannes qui continuent de s'engager, localement mais aussi en interpellant les internationaux pour les soutenir. Ainsi, plus qu'une internationalisation des solutions, il est intéressant de relever l'émergence de solutions nationales (une loi) issues de pratiques et de réflexions locales et l'institutionnalisation d'un espace de débat de type *policy-making* autour du problème foncier. Cette institutionnalisation a certes encore un long chemin à faire mais elle émerge avec les groupes fonciers et les futurs conseils consultatifs ; elle est le résultat d'une initiative de la société civile locale qui est reprise et soutenue par les internationaux. Le résultat recherché est clairement identifié (améliorer la gestion foncière) et plusieurs solutions sont débattues et mises en œuvre sur le terrain (médiations des ONG et de la Commission foncière de l'Ituri). Pratiques et réflexions parfois soutenues par des organisations étrangères ou internationales mais bien ancrées dans une réalité locale, notamment celle de la gestion de la terre par les chefs traditionnels. Comme on a pu le constater, un des principaux enjeux demeure la concertation et la transparence entre les nombreux acteurs d'une future réforme foncière en RDC : acteurs locaux où le rôle de l'administration, donc de l'État, reste encore trop effacé, acteurs nationaux où la collaboration entre ministères et services déconcentrés semble trop faible, acteurs internationaux au positionnement compétitif et complexe. La taille du pays joue évidemment en défaveur d'une harmonisation et, s'il est un secteur où la décentralisation semble non seulement inéluctable mais par-dessus tout souhaitable, c'est bien celui de la gestion foncière.

À ceux qui recherchent la démocratie en RDC, c'est peut-être dans ce type d'initiatives qu'elle se manifeste. Loin du Parlement et des institutions supposément représentatives, une démocratisation s'opère à la base autour de problèmes de société qui concernent tout le monde et conduisent la société civile et l'État à dialoguer, à légiférer et demain peut-être à mettre en œuvre une politique foncière digne de ce nom. Alors que les tentatives de création d'une démocratie par le haut s'essoufflent de manière visible, la démocratisation par le bas fait figure d'alternative séduisante.

© Ifri

Bibliographie

L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural : cas des territoires de Masisi et Rushuru en RDC, Goma, Aide et action pour la paix, avril 2008, « Étude juridique », n° 2.

Droit écrit et droit coutumier en RDC : principes d'articulation. Réflexions inspirées par une enquête foncière dans le Masisi, Goma, Aide et action pour la paix, avril 2008, « Étude juridique », n° 3.

Législation et politique agricole. Examen critique du projet de code agricole, Goma, Aide et action pour la paix, 2010, « Étude juridique », n° 8.

S. Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Code de bonne conduite des chefs coutumiers en matière de gestion de la terre en province du Nord-Kivu, et *Document de stratégie de mise en place des Conseils consultatifs locaux en RDC,* Forum des amis de la Terre, documents internes, consultés en octobre 2011.

Conflits fonciers en Ituri : poids du passé et défis pour l'avenir de la paix, IKV-Pax Christi/Haki na Amani, décembre 2009.

« Bulletin foncier », n° 1 et 2, Goma, UNHCR/UN-Habitat, 2009 et 2010.

C. Huggins, *Land, Power and Identity, Roots of Violent Conflict in Eastern DRC*, International Alert, novembre 2010.

F. Liégeois, « L'accès à la terre en RDC : face à l'inertie étatique, les inventions paysannes », *in* D. Verdonck, *La situation des droits de l'homme en RDC à la veille des élections présidentielles et législatives de 2011*, Bruxelles, ACP, novembre 2011.

© Ifri

F. Liégeois et T. Vircoulon, *Violences en brousse, le* peacebuilding *international face aux conflits fonciers*, Paris, Ifri, février 2010, « Note de l'Ifri ».

Au-delà des groupes armés, conflits locaux et connexions sous-régionales, l'exemple de Fizi et d'Uvira, Kalmar, , 2011.

Rapport du dialogue intercommunautaire, Bukavu, Life & Peace Institute/RIO/ARAL/ADEPAE, 2011.

G. Malere Mudekereza, *La Problématique de la survivance des anciens titres de propriété foncière et immobilière en droit congolais*, RCN Justice & Démocratie, « Bulletin », n° 27, 1er trimestre 2009, p. 26, disponible sur : <http://www.rcn-ong.be/-Bulletins-precedents->.

P. Mathieu et M. Tsongo, « Enjeux fonciers, déplacement de population et escalades conflictuelles (1930-1995) », *Cahiers africains*, n° 39-40, Paris, L'Harmattan, 1999.

P. Mathieu et J.-C. Willame, *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs : entre tensions locales et escalade régionale*, revue *Cahiers africains*, n° 39-40, Paris, L'Harmattan, 1999.

H. Morvan et J.-L. Kambale, *Small Steps Towards Peace*, International Alert, novembre 2010.

S. Mugangu-Matabaro, *La Gestion foncière rurale au Zaïre, Réformes juridiques et pratiques foncières locales. Cas du Bushi*, L'Harmattan/Academia Bruylant, 1997.

E. Pèlerin, A. Mansion et P. Lavigne Delville, Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale, Paris, CCFD-Terre solidaire/GRET, 2011, « Études et Travaux », n° 30.

RCN Justice & Démocratie*. Les Conflits fonciers en Ituri, de l'imposition à la consolidation de la paix*, Kinshasa, septembre 2009, disponible sur <http://www.rcn-ong.be>, rubrique Publications> Recherches.

République démocratique du Congo, loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

© Ifri

République démocratique du Congo, loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, 24 décembre 2011.

SOS Faim, *Le Congo sera rural ou ne sera pas*, Défis Sud, n° 91, octobre-novembre 2009.

T. Trefon, E. Tollens, P. Persyn et R. Tsambu Bu, « Ordre et désordre à Kinshasa : réponse populaire à la faillite de l'État », *Cahiers africains*, n° 61-62, 2004.

Corruption in the Land Sector, Berlin, Transparency International, 2011.

T. Vircoulon, « The Ituri Paradox : When Armed Groups Have a Land Policy and Peace Makers Do Not »*in* C. Alden et W. Anseeuw (dir.), *The Struggle over Land in Africa*, Pretoria, HSRC Press, 2010.

T. Vircoulon, « L'Ituri ou la guerre au pluriel », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 215, 2005, p. 129-146.

© Ifri