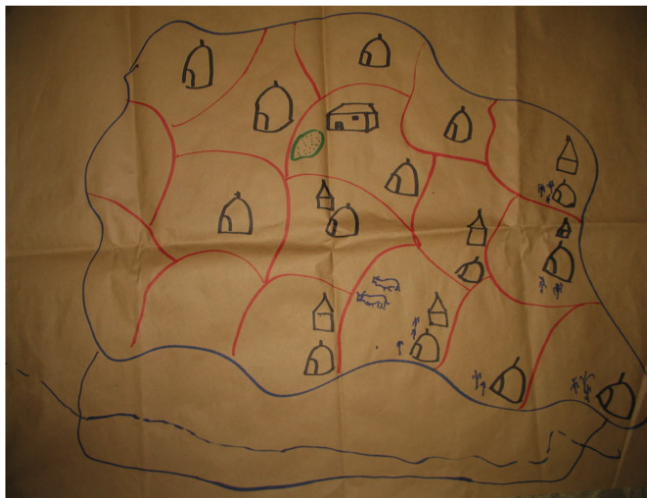


« Pas juste une question de terres » : litiges et conflits fonciers dans l'est du Congo

PAR GILLIAN MATHYS ET KOEN VLASSENROOT



Ces dessins représentent les parcelles du village de Mumosho, en territoire de Walungu, au Sud-Kivu—à gauche, en 1980, et à droite, en 2005. Ils illustrent une concurrence croissante pour la terre—et une baisse de la superficie des parcelles—, en partie du fait de la pression démographique. Ces dessins ont été réalisés en décembre 2005 par des participants à une discussion en focus group à Mumosho.

Points saillants

- Les interventions menées actuellement dans le domaine des conflits fonciers mettent l'accent sur la gestion des conflits plutôt que sur la résolution de ces conflits.
- Les conflits fonciers, qui s'inscrivent dans le cadre d'un problème de gouvernance plus général, requièrent des stratégies politiques et non pas techniques.
- Les conflits fonciers sont liés aux dynamiques de conflit plus larges qui sont le résultat d'interactions entre des luttes pour le pouvoir et les ressources, des discours identitaires et des revendications territoriales.
- Il est impératif d'instaurer une meilleure coordination des bailleurs de fonds et des interventions plus cohérentes en matière de gouvernance foncière, en les intégrant aux efforts plus généraux de construction de l'Etat.

Introduction

Dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), les litiges fonciers sont considérés à la fois comme une source majeure et un facteur important de conflit. Au fil du temps, les chercheurs et les praticiens ont identifié plusieurs facteurs liés à la terre qui contribuent à la violence et au conflit. Parmi ceux-ci figure une grande diversité de formes de gouvernance foncière, rendue possible par : des cadres juridiques qui se chevauchent et des insuffisances au niveau du droit foncier statutaire ; une compétition accrue pour la terre, y compris parmi les élites et entre communautés autochtones et migrantes ; des déplacements à grande échelle qui provoquent une forte compétition ; et le manque d'efficacité du système administratif et judiciaire en matière de résolution des litiges fonciers. Les causes des conflits fonciers dans l'est du Congo sont multiples. Ils sont aussi de nature très diverse, de même que les types et les niveaux de violence qui leur sont associés. Il est donc primordial de reconnaître ces différences pour trouver des

solutions adaptées à cette source de tensions permanente.

Le présent document d'information fait valoir qu'un grand nombre de litiges fonciers ne sont pas qu'une question de terres, mais sont une manifestation de la crise de la gouvernance qui sévit en RDC. Les individus ne disposent que de possibilités limitées pour régler leurs différends de manière pacifique, formelle et durable, notamment en raison du manque d'efficacité du système judiciaire étatique, perçu comme corrompu, lent, partial et difficile à accéder. Cela explique pourquoi les parties à ce type de litiges recourent à une multitude de mécanismes alternatifs de résolution, de médiation et d'arbitrage, qui impliquent un large éventail d'acteurs et de structures étatiques et non étatiques, dont certains ont été introduits avec le soutien d'acteurs externes. Si, dans certains cas, ces différents mécanismes offrent une alternative aux parties, ils entraînent également l'instauration d'un contexte que l'on pourrait qualifier de pluralisme juridique qui n'est pas forcément propice à une meilleure résolution des litiges fonciers. Plusieurs facteurs, dont l'accessibilité, les allégeances et les résultats présumés, tendent à orienter les individus dans leur choix d'un mode de médiation des conflits fonciers. Ces facteurs permettent de comprendre pourquoi certaines parties continuent de faire appel aux institutions de justice formelles, tandis que d'autres sollicitent la médiation de chefs coutumiers, de la société civile, voire même de groupes armés.

Il ne faudrait pas surestimer l'impact à long terme de ces différents mécanismes sur les litiges fonciers. En effet, pour résoudre les conflits fonciers en RDC, une véritable réforme de la gouvernance foncière s'impose, même s'il convient d'être réaliste par rapport à ce que l'on peut attendre d'une telle réforme. En plus, la volonté politique est pour l'instant limitée. En outre, une réforme foncière ne pourra aboutir que dans un contexte de gouvernance plus propice et plus efficace que celui qui règne actuellement au Congo. Les réformes devraient se concentrer sur les droits et les moyens de subsistance des petits agriculteurs, en tenant compte des réalités locales. Aussi, les stratégies à employer dans un contexte donné ne seront pas forcément utiles dans un autre. Enfin, comme on a pu le constater dans d'autres pays, la réforme foncière est un processus

de longue durée qui nécessite par conséquent des investissements à long terme.

Trois catégories de litiges fonciers

Les conflits fonciers les plus manifestes dans l'est de la RDC, et qui ont contribué à une violence de grande ampleur, sont ceux opposant plusieurs communautés ethniques. La terre, l'identité et l'apparition du conflit sont souvent directement liés, la concurrence pour la terre nuisant à la cohabitation ethnique et entraînant une violence généralisée. Cependant, ces conflits intercommunautaires ne sont pas le plus important type de litiges fonciers dans l'est du Congo ; d'autres formes sont bien plus fréquentes, notamment les conflits au niveau communautaire entre fermiers et grands concessionnaires, entre communautés rurales et entreprises minières, entre éleveurs et fermiers, et entre habitants des parcs nationaux et populations des zones voisines. Bien qu'ils donnent généralement lieu à un faible niveau de violence, les griefs liés à ce type de conflits ont souvent un impact direct sur la sécurité et la stabilité au niveau local. Les formes les plus fréquentes de ce genre de conflits, se retrouvent au niveau interpersonnel et intrafamilial. Il s'agit là de différends relatifs aux délimitations des parcelles, aux héritages, aux droits des veuves à bénéficier de terrains, à la validité des contrats et à l'acquisition et l'occupation illégales de terres. Ces litiges font désormais partie de la réalité quotidienne des régions tant rurales qu'urbaines et, dans bien des cas, restent irrésolus ou ne sont que partiellement réglés.

Litiges fonciers entre individus

Dans l'est du Congo, les litiges fonciers entre paysans sont légion et plusieurs moyens peuvent être mis en œuvre pour les résoudre. Outre les autorités coutumières (traditionnellement les principaux acteurs de la résolution des litiges fonciers entre fermiers disposant de titres coutumiers, mais qui, en raison de législations récentes, ne sont plus en mesure de rendre justice) et le système judiciaire officiel, qui souffre de dysfonctionnements, plusieurs alternatives ont été introduites par des acteurs locaux et nationaux. Bien que ces mécanismes et structures permettent désormais aux paysans de parvenir plus facilement à une résolution, leur grande diversité a également

engendré une certaine confusion et affecté la prévisibilité et la pérennité des résultats.

La prévalence des conflits fonciers entre paysans est illustrée par le nombre de dossiers de ce type qui sont entendus par les tribunaux congolais. Ainsi, d'après une enquête réalisée en 2010, 85 % des affaires traitées devant le TriPaix (Tribunal de Paix—en origine créé en vue de remplacer les tribunaux de police et les juridictions coutumières) de Butembo, ville du Nord-Kivu, sont d'ordre foncier.¹ Cette enquête indique également qu'étant donné la partialité du secteur judiciaire et l'ambiguïté de la législation foncière, les jugements rendus par le système judiciaire formel ne garantissent pas la résolution des conflits. En plus, vu la présence insuffisante et la singularité du mode de fonctionnement des services de l'Etat au Congo, souvent fortement influencés par le clientélisme, l'exécution des décisions de justice sur le terrain reste un défi considérable. À Kitchanga (Nord-Kivu), par exemple, on signale que des jugements ont été rendus en faveur de la partie requérante mais que la police a ensuite fait preuve de connivence en entravant la mise en application de ces jugements.² Il ne s'agit pas d'un cas unique. Dans de nombreuses régions, les services de sécurité sont désormais étroitement mêlés à une économie politique locale reposant sur des arrestations et des actes d'intimidation et d'extorsion, limitant d'autant l'accès des plaignants à une procédure équitable et à des méthodes efficaces de résolution des conflits.³

L'état actuel du secteur judiciaire congolais—son inaccessibilité et sa réputation de système corrompu, coûteux ou imprévisible—a entraîné la création d'une multitude de mécanismes et pratiques alternatifs de résolution des conflits, impliquant un large éventail d'acteurs et de structures étatiques et non étatiques dans la médiation et l'arbitrage des conflits fonciers. Dans les régions en conflit, mêmes les groupes armés, qui jouent souvent un rôle de premier plan, sont désormais très impliqués dans la résolution des conflits fonciers. À Bunyakiri (Sud-Kivu), par exemple, différentes factions Raïa Mutomboki tentent de faire valoir leur droit à intervenir en tant que médiateurs lors de conflits entre individus, cette démarche faisant partie intégrante de la stratégie employée par ce groupe armé pour imposer et consolider son autorité⁴. Contrairement

aux services de l'Etat, la justice rendue par les factions Raïa Mutomboki est bon marché, rapide et facile d'accès, mais guère transparente ; en outre, dans la plupart des cas, le jugement est partial, les groupes armés pouvant facilement être mobilisés pour défendre la cause d'une partie plutôt qu'une autre.⁵

Il convient également de noter que dans beaucoup de cas, les populations continuent de faire appel aux autorités coutumières, qui restent des acteurs clés dans la médiation des litiges fonciers, même si elles ne disposent plus de l'autorité juridique nécessaire pour statuer, fonction qui incombe désormais aux TriPaix.⁶ Les chefs, autrefois gardiens officiels des terres communautaires, continuent d'asseoir une partie de leur autorité sur leurs pouvoirs en matière de répartition des terres, ce qui illustre l'ambiguïté du cadre juridique entourant la question foncière au Congo.

On a aussi constaté que les paysans soumettent de plus en plus leurs dossiers à d'autres acteurs et structures, notamment à des associations religieuses, à des groupes de la société civile, et à des associations d'entrepreneurs. À l'heure actuelle, ce type d'acteurs s'implique dans le règlement de toutes sortes de litiges, notamment fonciers entre particuliers et le nombre de dossiers traités est largement supérieur à celui des structures judiciaires formelles.

Des mécanismes similaires de médiation et d'arbitrage au niveau communautaire sont pilotés par l'Etat congolais ou mis en œuvre par des agences internationales et des ONG locales. Citons notamment les Comités locaux permanents de conciliation (CLPC) instaurés par le gouvernement provincial au Nord-Kivu, ou les Cadres de dialogue et médiation (CDM) appuyés par une ONG basé à Bukavu et opérant dans les deux provinces du Kivu. À l'instar de l'arbitrage coutumier, ces structures ont l'avantage d'être gratuites. En outre, elles permettent une résolution plus rapide que les mécanismes existants. Plusieurs d'entre elles sont particulièrement utiles pour régler les conflits fonciers de faible envergure, et elles se sont avérées capables d'améliorer l'accès des femmes à la terre.⁷

Malgré les avantages qu'ils présentent, ces efforts de médiation ont aussi plusieurs inconvénients. Tout d'abord, l'efficacité de certaines n'est pas

toujours garantie.⁸ Aussi, dans la plupart des cas, il n'existe pratiquement aucun moyen de veiller à l'application des décisions, ce qui nuit à la pérennité des résultats de la médiation et de l'arbitrage. Certaines de ces nouvelles structures sont mal intégrées au sein de la société locale—cela vaut surtout pour celles qui sont des antennes d'organisations de la société civile établies au niveau provincial ou introduites par des agences internationales. Des experts en conflits fonciers concluent ainsi : « A cause de ce système tutélaire, ces structures sont largement perçues par les populations comme appartenant à l'organisation qui a lancé ces structures, et non pas à la communauté. »⁹ Du reste, ces initiatives ont tendance à s'appuyer fortement sur un financement externe, qui est très souvent d'une durée limitée, ces deux facteurs affectant leur pérennité. Mais l'aspect le plus problématique de ces structures et mécanismes de médiation et d'arbitrage est la multitude de stratégies employées, sans souci de cohérence ou de coordination. Qui plus est, un grand nombre de ces structures tentent d'attirer vers elles les parties aux conflits et de manipuler les litiges dont elles pensent pouvoir tirer profit. Ainsi, même si, pour les petits paysans, le seuil minimum pour faire appel à ces mécanismes est généralement bien plus bas qu'avec les structures de justice formelles, les résultats des efforts de résolution et d'arbitrage des conflits ont tendance à être négociables et imprévisibles. Les litiges ont donc moins de chances d'être réglés ou résolus de manière durable.

Politisation et militarisation des conflits fonciers communautaires

Malgré les inconvénients qu'ils présentent, les mécanismes de médiation décrits ci-dessus offrent souvent une opportunité de régler les litiges entre paysans individuels. Ils sont toutefois mal adaptés aux conflits dont les enjeux dépassent le niveau local, tels que les litiges fonciers qui impliquent une dynamique politique ou identitaire et de puissants acteurs politiques, économiques ou militaires.

Ces conflits de plus grande envergure doivent être analysés dans le contexte plus général de la politique clientéliste, du déclin de l'Etat et du conflit qui sévissent de longue date en RDC. C'est sous le Président Mobutu Sese Seko (1965–1997)

que le foncier a été intégré au sein de réseaux clientélistes. La terre a alors acquis une valeur politique croissante en dehors de la sphère coutumière. Dans les régions rurales, les autorités coutumières avaient tendance à contrôler la majorité des terres qui n'étaient pas transformées en plantations à l'époque coloniale. En échange de leur fidélité politique, les élites politiques et économiques se sont vu offrir de vastes terrains en zone rurale—souvent de connivence avec les autorités coutumières, qui considéraient que cela pourrait ouvrir de nouvelles opportunités économiques. Cette démarche a été entreprise au détriment des paysans, qui se sont retrouvés dépossédés de leurs droits fonciers coutumiers par une nouvelle classe de grands propriétaires terriens.¹⁰ La superficie des terres arables accessibles au secteur agricole de petite échelle a considérablement baissé, avec des répercussions particulièrement dramatiques dans les zones à forte densité de population telles que les territoires de Walungu (Sud-Kivu), Lubero et Masisi (Nord-Kivu).

Une tendance similaire axée sur l'accaparement des terres est devenue particulièrement prononcée pendant et après les Guerres du Congo (1996-1997 et 1998-2003). Surtout, pendant la rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), menée de 1998 à 2003, et immédiatement après, de grandes parcelles ont été redistribuées à une nouvelle classe de dirigeants politico-militaires, limitant d'autant l'accès des populations ordinaires à la terre.¹¹ Autrement dit, la terre s'est progressivement transformée d'une source de conflit en une ressource de guerre, devenant une nouvelle source de spéculation et d'activités de recherche de rentes.

Le rôle direct d'influents chefs politico-militaires dans la dynamique d'accaparement des terres fait que les activités de médiation ou d'arbitrage sont plus difficiles à mettre en œuvre dans ce contexte plus complexe de conflits fonciers. Leur rôle a également des conséquences dramatiques pour les petits agriculteurs dont la survie dépend de ces terres, et pour d'autres, comme les anciens ouvriers agricoles, qui ne disposent pas de titres et ne pouvaient accéder à la terre qu'à travers des contrats de travail. Autour de Kitchanga, par exemple, les ouvriers d'anciennes plantations ont été expulsés des terrains qu'ils exploitaient et

sur lesquels ils vivaient depuis des décennies par une nouvelle catégorie de propriétaires (d'anciens agents du RCD et d'autres leaderships politiques ou militaires), qui ont pour la plupart acquis ces terres pendant la période de transition (2003–2006). Des milliers de ces anciens ouvriers de plantations et leurs familles vivent désormais dans des camps établis dans les environs immédiats des plantations. Bien que certains aient accès à la terre qu'ils cultivaient (lorsque les nouveaux propriétaires de la concession la louent), aucune solution durable n'a encore été trouvée et des tensions continuent de couvrir.¹²

Ces contextes fortement politisés—et parfois militarisés—sont monnaie courante dans l'est du Congo et entraînent des pressions accrues sur les terrains agricoles restants, surtout dans les zones où la terre est devenue rare. Les conséquences dramatiques pour les paysans indiquent également qu'il existe un lien direct entre la dynamique d'accaparement des terres et le problème plus général de répartition inégale des terres dans l'est du Congo. Les paysans n'ont souvent pas les pouvoirs nécessaires pour faire valoir leurs droits, et ils se retrouvent contraints d'élaborer des stratégies alternatives pour assurer leur subsistance. Cela explique notamment pourquoi l'accès limité à la terre—outre les problèmes comme l'insécurité et le manque d'opportunités économiques dans les zones rurales—est un facteur majeur de migration vers les centres urbains. L'autre solution consiste à trouver des terres cultivables dans des zones protégées, par exemple dans les parcs nationaux des Virunga et de Kahuzi–Biega, ce qui entraîne des conflits entre l'administration des parcs et les communautés agricoles.¹³ Conséquence de cette dynamique : l'apparition d'une importante catégorie de paysans sans terre, surtout dans les zones rurales en guerre et à forte densité de population. Même si, dans la plupart des cas, la marginalisation croissante des communautés agricoles ne se solde pas par un conflit violent de grande ampleur, les griefs des membres de ces communautés peuvent facilement être mobilisés, ce qui contribue indirectement à l'instabilité.

Conflits intercommunautaires violents

Dans d'autres cas, la concurrence pour la terre est une source directe de violence. Ce type de litiges

fonciers a des répercussions sur la cohabitation interethnique et contribue à une dynamique de conflit plus large. Cependant, dans certains cas, la concurrence pour la terre représente une source directe de violence de grande ampleur, qui pousse à la mobilisation armée, affecte la cohabitation interethnique et contribue à des processus de conflit plus étendus. Au cœur de cette dynamique se situe la relation étroite entre la quête de pouvoir et les revendications en matière d'identité, de territoire et de ressources, relation favorisée par différentes démarches historiques de construction de l'Etat. En effet, depuis l'époque coloniale et l'importance accordée à la territorialisation de l'espace sur la base de l'ethnicité, la terre est principalement régie par des communautés spécifiques dotées de structures d'autorité distinctes et reconnues qui sont établies dans des territoires clairement définis, ce qui renforce les liens entre le droit à l'exercice du pouvoir, le territoire et l'identité.¹⁴ Le foncier, en tant que bien matériel vital, est ainsi devenu une ressource clé de la dynamique du pouvoir identitaire au sens plus large. Les processus de longue durée axés sur la politisation de l'identité ethnique qui ont été déployés dans le cadre de la lutte politique contribuent à expliquer pourquoi l'intensification de la concurrence pour la terre a souvent été une source facile de discours ethniques et de mobilisation (violente).

Le cas de Kalehe (Sud-Kivu) illustre bien l'impact dramatique et durable de ce type de luttes intercommunautaires. En effet, dans ce territoire, les tensions sont essentiellement attribuables au retour des communautés tutsies sur leurs terres du massif des Hauts-Plateaux de Kalehe. Ces communautés avaient dû quitter la région en 1994 après les attaques lancées par des groupes armés hutus suite au génocide rwandais.¹⁵ Avant de partir, les communautés tutsies avaient pris des dispositions pour leurs concessions, soit en vendant leurs terrains, soit en les confiant à des gardiens. Cependant, une grande partie de ces terrains sont aujourd'hui occupés par des fermiers hutus, qui craignent de perdre leur gagne-pain en cas de retour des propriétaires originels—les Tutsis. Alors les litiges fonciers ont ravivé des animosités anciennes et contribuent à la perpétuation de la présence des groupes armés.¹⁶ Si les chefs communautaires se servent de ces groupes armés pour assurer et protéger leur accès à

la terre, la persistance de ces groupes est également à rapprocher de la démarche d'accaparement des terres à laquelle se livrent les élites politico-économiques, et qui réduit encore davantage les moyens de subsistance des fermiers hutus.¹⁷

Dans d'autres régions de l'est du Congo, comme Masisi, Lubero et la Plaine de la Ruzizi, les luttes foncières intercommunautaires s'inscrivent souvent dans le cadre de discours axés sur l'autochtonie : ceux qui affirment être arrivés les premiers dans une zone donnée ou en être originaires s'opposent aux individus qualifiés de nouveaux-venus ou d'étrangers.¹⁸ La migration récente des fermiers hutus depuis Lubero jusqu'au sud de l'Ituri illustre bien ce phénomène : les habitants locaux qui affirment être des autochtones considèrent l'arrivée des fermiers hutus en Ituri comme une invasion, et craignent qu'elle soit justifiée par des motifs économiques et politiques plus profonds, plus précisément dans le but de leur prendre leurs terres et de s'arroger des pouvoirs au niveau local. Ces exemples montrent que la concurrence locale pour la terre (et d'autres ressources) est désormais à rapprocher des droits et discours identitaires et qu'elle se manifeste à travers ces droits et discours ; ils nous permettent aussi de voir que l'ethnicité s'est transformée en un outil de mobilisation extrêmement puissant.

Considérations d'ordre politique

Dans l'est du Congo, la terre est à la fois une source de pouvoir et d'identité, un facteur de survie et un moteur du conflit (violent). Dans un contexte marqué par l'existence de liens structurels entre l'identité et le territoire, par des terres qui servent depuis longtemps de ressource clientéliste et de denrée politique, et par de nouvelles stratégies d'accaparement des terres déployées par les élites politico-militaires, les luttes foncières se sont progressivement intensifiées. Si, dans la plupart des cas, ces luttes restent circonscrites à l'échelle individuelle, elles peuvent parfois affecter des communautés entières et devenir d'importants moteurs de violence.

Le principal facteur dont il faut tenir compte pour comprendre et résoudre les litiges fonciers est celle de l'inégalité de la répartition et de l'accès à la terre. Ainsi, de vastes étendues de terres, souvent parmi les plus fertiles, se trouvent actuellement entre les mains d'une petite élite.

Dans de nombreux cas, ces terres sont également sous-exploitées. Parallèlement à ce phénomène, les paysans et autres personnes défavorisées vivant dans l'est du Congo ne disposent pas des terres et du pouvoir nécessaires pour assurer leur subsistance. Dans les zones rurales, en dehors du secteur minier artisanal, les sources de revenus sont pratiquement inexistantes. Certes, il existe au niveau national et provincial des plans destinés à améliorer l'efficacité de l'utilisation des terres dans le contexte d'une réforme agraire—par exemple à travers la rétrocession des terres sous-exploitées—, mais ces plans n'ont pas encore été mis en œuvre.¹⁹ Mais même si la terre devait être redistribuée de manière plus équitable, la question des pressions démographiques subsisterait. Cela vaut plus particulièrement pour les zones multi-ethniques, où cette question contribue à de vives luttes foncières. La gouvernance foncière devrait donc être plus inclusive, s'appuyer sur des plans cohérents propices au développement rural et tenir compte des contextes locaux.

Une telle stratégie ne doit pas être uniquement d'ordre judiciaire et technique. Elle est surtout extrêmement politique, les détenteurs du pouvoir ayant souvent des intérêts qui vont à l'encontre de ceux des paysans et d'autres groupes défavorisés. Bien que le cadre juridique prévoie en théorie une répartition des terres plus équitable, la terre reste une ressource politique extrêmement prisée. L'implication des élites politiques et militaires dans la pratique d'accaparement des terres réduit les chances de voir se concrétiser une répartition plus équitable des terres, puisque les intérêts et pouvoirs de ces élites sont directement menacés par la résolution des litiges fonciers. Malheureusement, un grand nombre de mécanismes et structures destinés à résoudre les conflits fonciers ont été introduits par des initiatives de bailleurs de fonds qui ne tiennent pas compte de cette politisation ; en effet, ce type d'initiatives de donateurs est surtout efficace pour les différends entre paysans individuels.²⁰ Tant que l'on ignorera le fait que la terre reste une précieuse ressource politique, et donc une ressource contestée, les autres stratégies ne pourront offrir que des mesures correctives, sans apporter de solution durable aux problèmes d'une grande partie de la population. Des campagnes destinées à susciter une volonté politique sont donc indispensables pour pouvoir mettre en œuvre une

véritable réforme de la gouvernance foncière en RDC.

Les campagnes de plaidoyer menées dans le passé ont prouvé que la société civile pouvait avoir un impact sur l'élaboration des politiques. Citons notamment la révision de la Loi agricole en 2011 : des groupes de la société civile issus de différentes régions du pays ont réussi à exercer une certaine influence sur la version révisée de la loi.²¹ Alors qu'elle semblait au départ prometteuse, la Commission nationale de la réforme foncière (CONAREF), constituée suite à la reformulation de la Loi agricole en 2013 et chargée d'instaurer une réforme générale des législations foncières congolaises conformément à la feuille de route créée en 2012 lors de l'Atelier sur la réforme foncière, n'a pour l'instant guère avancé. Elle semble notamment pâtir d'un manque de soutien de la part des acteurs politiques de haut niveau et d'un décalage entre le niveau technique et les décideurs politiques.²²

Néanmoins, outre les démarches déjà mises en œuvre, la création de cadres de plaidoyer inclusifs aux niveaux provincial et national visant à influencer sur la réforme législative et les responsables politiques pourrait avoir un effet positif sur l'impasse actuelle. Il est primordial que ces efforts de plaidoyer soient soutenus par des citoyens ordinaires et que les interventions tiennent compte des réalités locales. Les organisations de la société civile congolaise soulignent en effet qu'il serait dangereux d'introduire sans discernement des meilleures pratiques venues de l'étranger et de se fier de manière excessive aux expériences des partenaires internationaux.²³ En outre, ce qui est bénéfique pour une région de la RDC ne représente pas forcément une priorité pour d'autres régions. Vu la diversité des contextes locaux, une approche standardisée a peu de chances de venir à bout des causes structurelles des conflits foncières. Elle pourrait même s'avérer contre-productive. Les politiques devraient en effet chercher à élaborer des solutions différentes pour chaque zone géographique, tout en opérant au sein d'un cadre plus global.

En l'absence de solutions structurelles aux problèmes de gouvernance foncière, la réalité est surtout axée sur la gestion des conflits plutôt que sur leur résolution. Si les efforts de médiation

en cours doivent être soutenus, il faut également améliorer leur efficacité et leur crédibilité. Cela implique de déployer des efforts de médiation qui tiennent compte de la compréhension locale des systèmes de régime foncier et du droit étatique, et de susciter un soutien accru de la part des autorités tant à l'échelon local que supérieur. Une meilleure coordination s'impose également entre bailleurs de fonds et organisations de développement afin d'éviter les doublons et la situation confuse qui pourrait s'ensuivre. Par ailleurs, pour favoriser la pérennité des activités de médiation et d'arbitrage, les structures légitimes de médiation et les décisions prises à l'issue des processus de médiation pourraient être reconnues par les autorités étatiques (locales) afin de les rendre (davantage) exécutoires. Grâce à ce type de mesures, les efforts qui sont surtout destinés à résoudre les conflits entre individus pourraient aussi permettre de traiter les litiges foncières de plus grande envergure.

Outre la nécessité d'assurer la pérennité et l'application des résultats de la médiation et de l'arbitrage, la prudence s'impose en matière de formalisation exhaustive des titres foncières. En effet, l'expérience acquise dans d'autres régions du monde a montré que ce type de régularisation se soldait dans bien des cas par un transfert des richesses vers les élites politiques économiques, souvent basées en milieu urbain.²⁴ Les titres foncières formels ou autres documents relatifs au régime foncier n'étant pas forcément considérés valides, il est important que leur introduction s'accompagne d'initiatives pour renforcer leur légitimité. En même temps, tout en renforçant la valeur de ces documents, les interventions devraient veiller à ne pas saper ou affaiblir les autres types d'arrangements locaux en vigueur bien que non documentés.²⁵ Dans le contexte des processus de formalisation, il faut en effet éviter que les conflits ne s'enveniment et que l'élite ne s'approprie le processus—même au niveau local.

Enfin, pour préserver l'efficacité des efforts de médiation et de résolution des conflits, il est crucial que les différentes structures impliquées ne soient pas mises en concurrence. Cela vaut plus particulièrement si ces autres structures sont prévues par la loi. Une approche plus cohérente et plus collaborative entre et parmi les différentes

structures judiciaires et extra-judiciaires étatiques et non étatiques légitimes est primordiale.

Toutes ces mesures peuvent être propices à une baisse des tensions et des conflits fonciers. Mais leur mise en œuvre et leur réussite sont tributaires d'un Etat responsable et opérationnel. Les défis auxquels la gouvernance foncière est actuellement confrontée dans l'est du Congo, et dans tout le pays, sont l'une des conséquences d'une crise de la gouvernance généralisée. Tout effort destiné à faciliter la réforme foncière dont le pays a tant besoin devrait donc également s'intéresser aux problèmes politiques et de gouvernance de plus grande ampleur qui entravent cette réforme.

Notes

- 1 Hans Rouw et Rens Willems, « Connecting Community Security and DDR: Experiences from Eastern DRC, La Haye : Peace, Security and Development Network, Working Group: Community Security and Community-based DDR in Fragile States, 2010, 14.
- 2 Entretien avec un employé d'une ONG, Kitchanga, 2 mars 2015.
- 3 Maria Eriksson Baaz et Judith Verweijen, « Arbiters with guns: The ambiguity of military involvement in civilian disputes in the DR Congo », *Third World Quarterly* 35/5 (2014), 803–820.
- 4 Koen Vlassenroot, Emery Mudinga et Kasper Hoffmann, « Contestation de l'autorité : Rébellion armée et fragmentation militaire en territoires de Walikale et de Kalehe, au Nord et au Sud-Kivu », Londres, Rift Valley Institute, 2016.
- 5 Vlassenroot et al., « Contestation de l'autorité » ; Kasper Hoffmann et Koen Vlassenroot, « Armed groups and the exercise of public authority: The cases of the Mayi-Mayi and Raya Mutomboki in Kalehe, South Kivu », *Peacebuilding* 2/2 (2014), 202–220.
- 6 Les TriPaix (Tribunaux de Paix) remplacent désormais les tribunaux coutumiers.
- 7 Action pour la Paix et la Concorde, « Project of Mechanism of Reinforcement of Women and Youth Implication in the Conflict Transformation Process in Bugore and Irambi-Katana Groupements in Kabare Territory », Rapport d'évaluation, Bukavu : APC, 2014.
- 8 Pour une discussion plus poussée sur les CLPC, voir par exemple : Sarah Bailey, « Humanitarian Action, Early Recovery and Stabilisation in the Democratic Republic of Congo », HPG Working Paper, Londres : Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, juillet 2011 ; Emily Paddon et Guillaume Lacaille, « Stabilising the Congo », Forced Migration Policy Briefing 8, Oxford : Refugee Studies Centre, décembre 2011. Consulté le 20 juillet 2016, <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb8-stabilising-congo-2011.pdf>.
- 9 Hélène Morvan et Jean-Louis Kambale Nzweve, « La Paix à petits pas. Inventaire et Analyse des Pratiques Locales de Paix à l'Est de la République démocratique du Congo – Cas du Nord et du Sud-Kivu », Londres : International Alert, novembre 2010, 51.
- 10 Séverin Mugangu Matabaro, « La crise foncière à l'Est de la RDC », dans *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007–2008*, éd. S. Marysse, F. Reyntjens et S. Vandeginste, 385–414, Paris : L'Harmattan, 2008.

Pour passer d'une stratégie de gestion du conflit à une démarche visant la *résolution* du conflit, il s'agira d'élaborer une approche politique qui ne se contente pas de rechercher des solutions techniques et intègre la réforme foncière au sein des politiques de développement rural plus générales. Il faudra pour cela le soutien systématique d'acteurs politiques et économiques de haut niveau et une volonté politique de la part de tous les acteurs de la réforme foncière.

- 11 Koen Vlassenroot, « Land tenure, conflict and household strategies in the eastern Democratic Republic of the Congo », dans *Beyond Relief. Food Security in Protracted Crises*, éd. Luca Alinovi, Günter Hemrich et Luca Russo, 197–221, Rome : Organisations des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2008, 204–205.
- 12 Recherche effectuée par l'un des auteurs.
- 13 Paul Katembo Vikanza, « Aires protégées, espaces disputés et développement au nord-est de la RD Congo », thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, Louvain, 2011.
- 14 Gillian Mathys, « People on the Move: Frontiers, Borders, Mobility and History in the Lake Kivu Region 19th–20 Century », thèse de doctorat, Université de Gand, Gand, 2014.
- 15 Le génocide de 1994 a entraîné un afflux massif de réfugiés hutus à l'est du Congo. En plus d'être des réfugiés, certains étaient membres des Forces armées rwandaises (FAR) et des Interahamwe, responsables de la perpétration du génocide au Rwanda. Des antagonismes locaux ont pris une dimension régionale, les intérêts des réfugiés hutus rwandais radicaux se heurtant à ceux des milices hutues congolaises. Cette coalition s'est mise à attaquer les communautés tutsies et d'autres communautés non hutues.
- 16 Concernant cette dynamique, voir : Jason Stearns, « PARECO : Questions foncières, hommes forts locaux et politique de milice au Nord-Kivu », Londres : Rift Valley Institute, 2013.
- 17 Vlassenroot, et al., « Contestation de l'autorité ».
- 18 Pour obtenir des explications sur les discours relatifs à l'autochtonie, voir : Stephen Jackson, « Sons of which soil? The language and politics of autochthony in eastern D.R. Congo », *African Studies Review* 49/2 (2006), 95–123.
- 19 Au niveau de la province du Nord-Kivu, voir : Emery Mushagalusa Mudinga et Jean-Louis Kambale Nzweve, « Le projet d'une réforme agraire au Nord-Kivu : les impasses au point de départ », dans *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013–2014*, éd. F. Reyntjens, S. Vandeginte et M. Verpoorten, 199–222, Paris : L'Harmattan. Au niveau national, voir : Radio Okapi, « L'Etat congolais veut récupérer les terres non mises en valeur », 13 février 2012. Consulté le 20 juillet 2016, <http://www.radiookapi.net/en-bref/2012/02/13/letat-congolais-veut-recuperer-les-terres-mises-en-valeur>.

20 Les bailleurs de fonds évaluent souvent les ONG en fonction du nombre de dossiers qu'elles ont réussi à résoudre. Ainsi, l'importance accordée aux dossiers individuels peut aussi être attribuable aux politiques des bailleurs de fonds et au mode de financement des projets. Voir : Koen Vlassenroot et Chris Huggins, «Le foncier et les dynamiques de conflit à l'est de la République Démocratique du Congo : définir des options d'intervention», dans *République démocratique du Congo : décentralisation et espaces de pouvoir*, éd. Jean Omasombo et Paule Bouvier, 159–167, Bruxelles : Musée royale de l'Afrique centrale, 2014.

21 Koen Vlassenroot, « Dealing with Land Issues and Conflict in Eastern Congo: Towards an Integrated and Participatory Approach », actes de la conférence « Dealing with Land Issues and Conflict in Eastern Congo: Towards an Integrated and Participatory Approach », Bruxelles, Belgique, 20-21 septembre 2012, 8.

22 Chris Huggins, «Land-grabbing, agricultural investment and land reform in the Democratic Republic of Congo», dans *L'Afrique Des Grands Lacs. Annuaire 2014–2015*, éd. F. Reyntjens, S. Vandeginte et M. Verpoorten, 149–173, Bruxelles : University Press Antwerp, 2015, 164–165.

23 Mathjis van Leeuwen et Gemma van der Haar, « Land Governance as an Avenue for Local State Building in eastern DRC », publication occasionnelle n° 7, Wageningen : IS Academy Human Security in Fragile States, 2013, 27. Consulté le 20 juillet 2016, <http://repository.uhn.ru.nl/bitstream/handle/2066/131801/131801.pdf?sequence=1>.

24 Ann Whitehead et Dzodzi Tsikata, « Policy discourses on women's land rights in sub-saharan Africa: The implications of the re-turn to the customary », *Journal of Agrarian Change* 3/1–2 (2003), 67–112.

25 van Leeuwen et van der Haar, «Land governance».



Remerciements

Ce briefing a été traduit par Catherine Dauvergne-Newman (*horizons*). Image de couverture © Koen Vlassenroot.

Ce document émane du Political Settlements Research Programme (PSRP), financé par le département UK Aid du ministère britannique du Développement international (DFID) dans l'intérêt des pays en développement. Cependant, les avis qui y sont exprimés et les informations qui y sont présentées ne sont pas nécessairement ceux du DFID, pas plus qu'ils n'ont été évalués par le DFID, qui ne saurait assumer aucune responsabilité quant à ces avis, ces informations ou l'utilisation qui pourrait être faite de ces avis et informations. Ce document peut être téléchargé gratuitement depuis les sites www.riftvalley.net et www.politicalsettlements.org.



Le Rift Valley Institute oeuvre en Afrique centrale et orientale afin de mettre le savoir local au service du développement social, politique et économique. Copyright © Rift Valley Institute 2016. Ces travaux sont publiés au titre de la licence Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative (CC BY-NC-ND 4.0).