

UNE ANALYSE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU SECTEUR FONCIER À L'EST DE LA RDC



ONU HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

**UNE ANALYSE DE L'ÉCONOMIE
POLITIQUE DU SECTEUR FONCIER
À L'EST DE LA RDC**

UNE ANALYSE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU SECTEUR FONCIER À L'EST DE LA RDC

Publié par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

Tous droits réservés © 2019

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les appellations employées dans cette publication et l'exposé des données qui y figurent n'impliquent pas le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou le Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC). L'analyse, les conclusions et les recommandations du rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, de son Conseil d'administration, du bailleur de fonds de ce programme en l'occurrence le DfID, ou de l'État de la RDC.

La présente publication peut être reproduite, entièrement ou en partie, sous n'importe quel format ou support à des fins éducatives mais non lucratives, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteurs, à la condition qu'il soit fait mention de la source. L'ONU-Habitat souhaiterait qu'un exemplaire de l'ouvrage où se trouve reproduit l'extrait lui soit communiqué. La présente publication ne peut être ni revendue, ni utilisée à d'autres fins commerciales, sans autorisation préalable écrite du Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

B.P. 30030, Nairobi 00100, Kenya

Tél. : (254) 206 231 20

Télécopie : (254) 2 206 242 66

www.unhabitat.org

REMERCIEMENTS

Mentions spéciales : Département britannique pour le développement international (DFID)

Auteur : Gabriel Bamana

Supervision : Claude Meutchehe Ngomsi

Coordination : Adam Kandine

Édition : Alain Ngono et Oumar Sylla

Mise en page et impression : ONUN/Section des services de publication/Nairobi, certifié ISO 14001 : 2004

Financement : Département britannique pour le développement international (DFID)

Préface

Le niveau et la récurrence des conflits violents à l'Est de la République Démocratique du Congo est une indication d'un dysfonctionnement qui ne permet pas aux communautés locales de résoudre certains problèmes se posant en leur sein tout en les empêchant de se focaliser sur le développement humain de leurs membres. Le degré des souffrances que subissent certains membres de ces communautés est presque inhumain.

Au cœur de ces violences sont souvent des conflits autour des ressources naturelles dont la terre constitue une ressource principale de subsistance mais aussi un symbole dominant de l'identité ethnique et du pouvoir traditionnel local. De l'Ituri au Sud Kivu, les cas des conflits fonciers sont en pratique innombrables. En plus, les bouleversements socio-économiques qui en découlent contribuent aux transformations profondes des communautés locales tout en développant des nouvelles causes des conflits. Le cycle des conflits fonciers interminables est devenu caractéristique de la région.

Dans ce contexte, l'élaboration des politiques foncières durables impliquent nécessairement une bonne connaissance des causes et conséquences des conflits sur les communautés locales. Une telle connaissance inclut une analyse de l'économie politique du secteur visant à déterminer la dynamique des relations de pouvoir et de l'autorité dans le secteur ainsi que l'identification des ressources disponibles aux différents acteurs sectoriels. C'est au fait l'ensemble de ces relations parmi les acteurs et leurs modes de connexion aux ressources qui contribuent soit à envenimer les conflits ou soit à les résoudre.

C'est dans cette perspective que se situe cette étude. L'intention du présent chercheur est d'analyser la dynamique fonctionnelle et relationnelle des différents éléments et acteurs opérant dans le secteur aussi bien au niveau structurel, institutionnel qu'individuel. Il s'agit d'évaluer la balance opérationnelle des éléments et acteurs sectoriels afin de déterminer leur niveau d'engrainage les uns dans les autres ainsi que dans les structures et institutions qui les portent afin d'arriver à une gouvernance foncière équitable.

Le but de cette étude est de fournir aux responsables communautaires et nationaux une information fiable, basée sur des évidences émanant d'une recherche scientifique afin d'informer leur effort de recherche des solutions durables aux problèmes fonciers sévissant à l'est de la RDC. La publication de cette étude contribue à disséminer la connaissance acquise par la recherche afin d'orienter l'action aussi bien politique qu'économique. Plus précisément, cette information sera utile pour les membres des communautés locales et pour tout acteur opérant dans le secteur foncier et soucieux du développement harmonieux du secteur.

Cette étude a été conduite dans trois provinces : Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu. Elle développe une narrative analytique des problèmes fonciers le plus représentatifs de la région. Utilisant une méthode essentiellement qualitative, l'étude est participative et basée sur l'information recueillie principalement auprès des membres des communautés locales qui ont l'expérience des problèmes fonciers au quotidien.

Malgré les difficultés conjoncturelles, l'étude a

profité de la longue expérience du chercheur dans la région ainsi que de son expertise dans les méthodes de recherches qualitatives, des thématiques ressortissant de l'analyse des conflits fonciers et celle de l'économie politique sectorielle. Mais en définitive, c'est premièrement aux membres des communautés locales dans les provinces de l'Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu que va notre gratitude pour avoir accepté de partager les informations d'une expérience parfois douloureuse.

Nos remerciements vont aussi aux autorités politico-administratives pour leur collaboration et leur aide toujours nécessaire dans la conduite

d'une pareille étude sur le terrain. Plus proche encore, l'auteur remercie tous les membres du personnel de l'ONU-Habitat qui l'ont assisté durant les recherches de terrains, ceux qui ont partagé des informations si utiles et fruit d'une longue expérience d'engagement dans la région.

De l'avis du chercheur, cette étude servira dans l'engagement des différents acteurs dans la recherche des solutions durables aux cycles des conflits et violences fonciers à l'Est de la RD Congo.

Preface (Eng)

The degree and recurrence of violent conflicts in the eastern part of the Democratic Republic of the Congo is indicative of a dysfunction that does not allow communities to solve local problems while preventing them from focusing on the human development of their members. The degree of suffering endured by some community members is almost inhuman.

At the heart of this violence are often conflicts around natural resources of which the land constitutes a main resource of subsistence but also a dominant symbol of ethnic identity and customary power. From the Ituri to South Kivu, cases of land disputes are innumerable. In addition, the resulting socio-economic upheavals contribute to the profound transformations of local communities while developing new causes of conflict. The cycle of endless land conflicts has become characteristic of the region.

In this context, the development of sustainable land policies necessarily implies a good knowledge of the causes and consequences of these conflicts on local communities. Such knowledge includes an analysis of the political economy of the sector to determine the dynamics of power relations and authority in the sector as well as the identification of resources available to different sectoral actors. It is the whole of these relations among the actors and their means of connection to the resources that contribute either to exacerbating conflicts or to solving them.

Hence the perspective of this study. The intention of the researcher is to analyse the functional and relational dynamics of the different elements and actors operating in the sector at the structural,

institutional and individual levels. The aim is to assess the operational balance of the sectorial elements and actors in order to determine their level of involvement not only among themselves but also in the structures and institutions which carry them in order to achieve equitable land governance.

The purpose of this study is to provide community and national leaders with reliable information, based on evidence from scientific research, to inform their efforts in finding lasting solutions to land problems in eastern DRC. The publication of this study helps to disseminate the knowledge gained through research in order to guide both political and economic action. More specifically, this information will be useful to members of the local communities and to any actor operating in the land sector and concerned about the harmonious development of the sector.

This study was conducted in three provinces: Ituri, North Kivu and South Kivu. It develops an analytic narrative of the most representative land conflicts in the region. Using an essentially qualitative method, the study is participatory and based on information collected mainly from members of local communities who experience land conflicts on a daily basis.

Despite the economic difficulties, the study benefited from the long experience of the researcher in the region as well as his expertise in qualitative research methods, themes arising from the analysis of land conflicts and that of the sectoral political economy. But in the end, it is first and foremost to the members of the local communities in the provinces of Ituri, North

Kivu and South Kivu that we are grateful to for agreeing to share the information of a sometimes painful experience.

Our thanks also go to the political and administrative authorities for their continued cooperation and assistance in conducting such a study in the field. More closely, the author thanks all UN-HABITAT staff members who assisted him

during the fieldwork, who shared such valuable information and their long-standing experience of engagement in the region.

In the researcher's view, this study will serve as a basis for the involvement of the various actors in the search for durable solutions to the cycles of conflicts and land violence in Eastern DRC.

Résumé

L'Économie Politique de l'Est de la République Démocratique du Congo présente un secteur foncier rongé par des conflits dans le contexte d'un pluralisme légal, du dualisme du système de pouvoir, des violences armées et d'un système étatique faible. Le secteur étale une diversité des conflits entre les centres et les sources de pouvoir, d'autorité et de ressources dont la balance ne peut qu'engendrer plus des conflits et de disfonctionnement de l'administration et politiques foncières.

Par conséquent, il sévit une crise profonde dans le secteur dont la transformation socio-économique des communautés locales en est le résultat. Ces transformations se traduisent par le changement de la destination des terres communautaires, l'émergence des nouveaux modes de subsistance qui changent la valeur symbolique de la terre ainsi qu'une diversité ethnique socialement désintégrée. Ces transformations, s'ajoutant à l'implémentation conflictuelle et incomplète de la loi foncière statutaire, secouent les fondements traditionnels et symboliques des communautés locales. Particulièrement, le pouvoir coutumier qui garantissait les pratiques foncières des communautés locales a perdu son fondement et ses attributions foncières alors que l'inadaptabilité de la loi statutaire devenait un obstacle à la

sécurisation équitable des droits fonciers des citoyens.

Dans ce contexte de crise et de disfonctionnement, seuls les groupes d'individus qui sont en mesure de mobiliser le pouvoir, l'autorité et les ressources peuvent s'accaparer des terres et protéger leurs propriétés foncières. Les paysans ordinaires, n'ayant ni la connaissance ni les moyens pour mobiliser des ressources nécessaires à la protection de leurs propriétés foncières, se retrouvent souvent exclus des terres auxquelles ils appartenaient.

Il émerge ainsi une bourgeoisie foncière avec des appétits insatiables en face d'une classe paysanne sans terre et dépourvue du symbole dominant de son identité et du pouvoir. L'analyse de l'économie politique du secteur indique un déséquilibre entre les parties prenantes et un disfonctionnement des services fonciers. Les conflits violents qui émergent du secteur indiquent que la question de la terre requiert non seulement une réforme foncière, mais en plus et à cause de ses implications socio-économiques, elle est devenue une question de justice sociale.

Summary

The Political Economy of the Eastern Democratic Republic of the Congo presents a conflict-ridden land sector in the context of legal pluralism, dualism of the power system, armed violence and a weak State system. The sector displays a diversity of conflicts between centres and sources of power, authority and resources, the balance of which can only lead to more conflicts and dysfunction of the administration and land policies.

As a result, there is a deep crisis in the sector, the result of which is the socio-economic transformation of local communities. These transformations translate into a change in the destination of community lands, the emergence of new livelihood systems that change the symbolic value of the land, and a socially disintegrated ethnic diversity. These transformations, along with the conflictual and incomplete implementation of the statutory land law, shake the traditional and symbolic foundations of local communities. In particular, the customary power that guaranteed land tenure practices of local communities lost its foundation and land tenure while the inadaptability of statutory law became an obstacle

to the equitable securing of citizens' land rights.

In this context of crisis and dysfunction, only groups of individuals capable of mobilizing power, authority and resources can grab land and protect their properties. Ordinary peasants, with neither the knowledge nor the means to mobilize the resources necessary for the protection of their land rights, are often excluded from the lands to which they belong.

Thus, a land bourgeoisie emerges with insatiable appetites in the face of a peasant class without land and devoid of the dominant symbol of its identity and power. The analysis of the political economy of the sector indicates an imbalance between the stakeholders and a disruption of the land services. The violent conflicts that emerge from the sector indicate that the land issue requires not only land reform, but also, and because of its socio-economic implications, it has become a matter of social justice.

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Le Secteur foncier à l’Est de la RDC : héritage et trajectoires.....	4
2.1. Héritage d’un régime communautaire de subsistance.....	4
2.2. Trajectoire d’un régime conflictuel d’exploitation.....	6
3. Analyse contextuel des facteurs politiques, sociaux et économiques qui affectent le secteur foncier à l’Est de la RDC.....	12
3.1. L’instabilité des institutions politiques et l’ambiguïté du pouvoir coutumier.....	12
3.2. Transformations sociales : idéologies, identité et valeur symbolique de la terre.....	14
3.3. Les guerres à répétition et la pression démographique.....	15
3.4. La crise économique et la diversification des capitaux.....	16
3.5. Le Dualisme et le dysfonctionnement du système légal et administratif.....	17
4. Analyse de l’économie politique du secteur foncier à l’Est de la RDC.....	18
4.1. Groupes d’intérêt dans le secteur foncier.....	19
4.2. Les centres de pouvoir, d’autorité et de ressources dans le secteur foncier.....	23
4.3. Rapport de force et de ressources entre la bourgeoisie foncière et les communautés paysannes.....	27
4.4. Note sur la classe des perdants : Les paysans.....	28
5. Analyse du contexte conflictuel et des problèmes d’économie politique.....	30
5.1. Le Champ relationnel du conflit foncier.....	30
5.2. Problèmes d’économie politique du secteur.....	31
5.3. Schèmes de gestion des conflits et d’harmonisation des problèmes sectoriels.....	33
5.4. Ethnicité, nationalité, migration et marginalisation foncière.....	34
6. Évaluation des acteurs importants dans le secteur foncier à l’est de la RDC.....	36
7. Conclusion et implications pour les politiques foncières.....	41

1. Introduction

La présente étude est une analyse de l'économie politique du secteur foncier à l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC, dans ce rapport). L'étude est applicable aux provinces du Nord Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri. Bien que les trois provinces soient caractérisées par une série presque interminable des rébellions, des violences armées, et d'une crise foncière ; la réalité de la vie sociale locale est plutôt complexe et non uniforme. C'est justement cette vie sociale qui influence l'organisation particulière du régime foncier, ou plutôt des régimes fonciers récurrents dans la région.¹

Ce n'est pas seulement l'héritage commun des communautés affectées par des violences et des guerres à répétition qui permet d'étendre l'étude à ces trois provinces, mais aussi une organisation sociale au cœur de laquelle le pouvoir coutumier reste le socle d'une identité ethnique et communautaire dont la terre en est un symbole dominant. Ainsi, les terres dont il sera question dans cette étude sont premièrement des terres communautaires rurales dans une région à forte densité de la population et soumise à une forte pression démographique. Ainsi, la pression démographique et les mouvements migratoires des populations à la recherche des terres arables disponibles, des pâturages ou simplement de la sécurité, a un impact sur la distribution des terres communautaires, leur disponibilité et la stabilité socio-économique des communautés locales.

Une évaluation à l'œil nu peut indiquer à tout observateur averti qu'il y a un déséquilibre entre l'accessibilité aux terres arables disponibles et les besoins fonciers de la population dans une région où la terre constitue le principal moyen de subsistance. Ceci laisse dire à plusieurs observateurs, dont Matabaro (2008:385), que 'la compétition autour des ressources foncières constitue l'une des causes des violences récurrentes dans la région.'

Pour cette raison, la présentation d'une analyse de l'économie politique du secteur foncier à l'Est de la RDC ne peut être qu'une présentation de l'économie politique des problèmes fonciers dans la région. C'est cette approche qui sera largement suivie dans la présente étude (Problem Driven Political Economy Analysis). Ainsi, après une brève présentation du secteur ainsi qu'une analyse contextuelle des facteurs politiques, sociaux et économiques l'affectant, cette étude se focalisera sur l'analyse des problèmes liés à l'économie politique du secteur. L'analyse cherchera à déterminer les centres du pouvoir, les centres d'autorité et ceux des ressources dans les différents régimes fonciers prévalant dans le secteur.

L'analyse déterminera le rapport de force qui engendre des conflits violents suite au déséquilibre et à l'inadaptabilité des différents régimes. D'un côté, il y a le régime coutumier

¹ Pour une perspective comparative avec les autres régions de la RDC, voir Oyono (2012 : 4-6).

face à l'émergence des problèmes spécifiquement liés à l'application de loi statutaire et à une conception de la terre comme une commodité économique. De l'autre côté, il y a le régime statutaire face aux problèmes spécifiquement liés à la valeur traditionnelle de la terre comme symbole de l'identité ethnique, communautaire, et du pouvoir coutumier. Dans tous les cas, il s'agit de faire face aux problèmes d'accès à la terre comme première source de subsistance dans les communautés locales.

Le chevauchement de deux régimes fonciers (coutumier et statutaire) dans un contexte où règne le pluralisme légal sur fond d'un dysfonctionnement administratif et judiciaire ne peut qu'engendrer plus de conflits, de tensions communautaires, et des affrontements violents. Ce chevauchement renvoie plus loin à la crise de l'État-Nation dans ses attributs primaires non seulement d'assurer une application équitable de la loi mais aussi de pourvoir un service public équitable aux citoyens, de promouvoir les symboles de la communauté nationale à travers l'intégration nationale et enfin de créer un cadre favorable au déploiement des opportunités économiques.

Plus loin encore, le contexte conflictuel du secteur fait ressortir un dualisme dans le système de pouvoir. Le dualisme est caractérisé par l'inadaptabilité de l'Etat-Nation et son incompatibilité relative au système de pouvoir traditionnel. Les populations des zones étudiées font diversement allégeance à l'un ou à l'autre système de pouvoir ce qui engendre un pluralisme des référents et des pratiques dans le même secteur.

Ce sont ces réseaux des relations entre différentes parties prenantes (stakeholders) dans le secteur, avec leurs poids idéologiques, qui engendrent un dynamisme particulier et généralement conflictuel dans le secteur. L'ensemble des stratégies

de pouvoir et d'accès aux ressources mis en jeu par les parties prenantes pour le contrôle d'influence et la conservation des privilèges socio-économiques constituent des éléments importants qui devront être pris en charge dans la réforme du secteur.

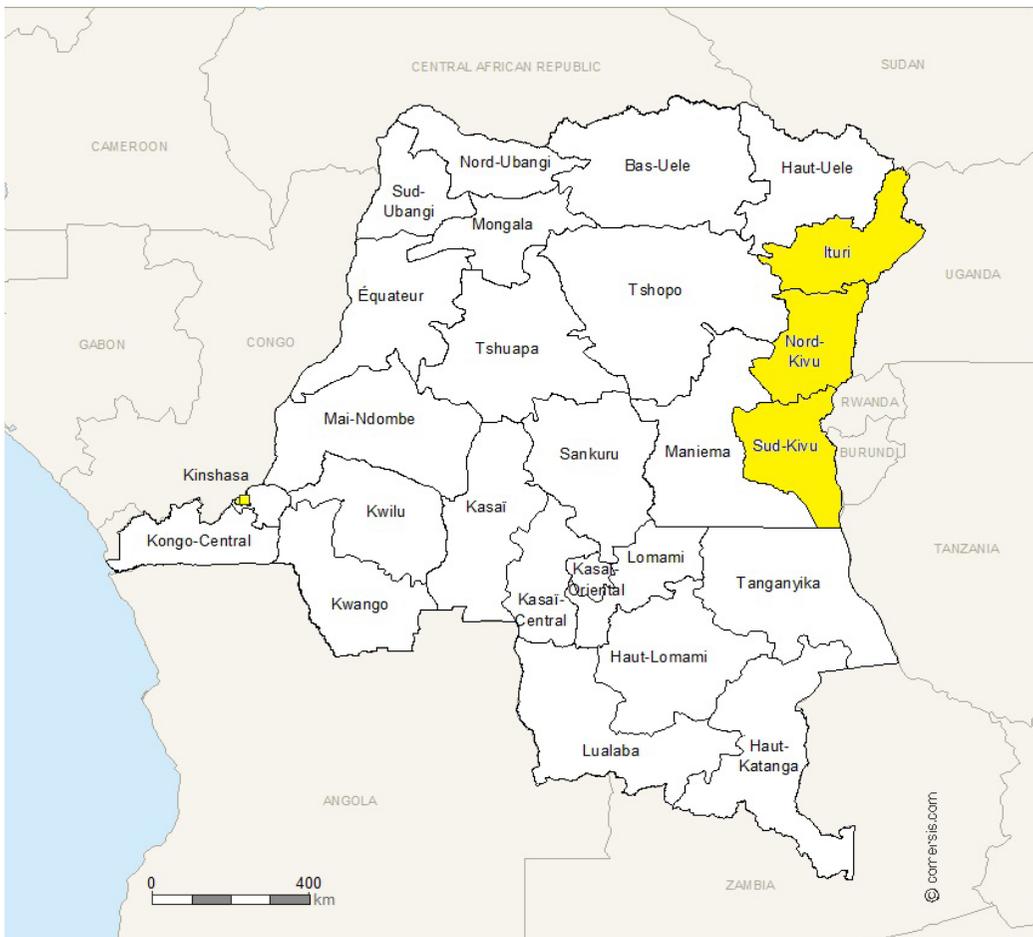
Une forte considération devra aussi être donnée au genre comme une catégorie sociale déterminant l'accès à la terre pour un large groupe de la population notamment les femmes. Non seulement les femmes sont partiellement privées des droits fonciers par le régime coutumier mais la loi statutaire peine à garantir ces mêmes droits à cause du soubassement patriarcal du système légal. Les femmes sont ainsi doublement marginalisées et exposées à l'exploitation et aux violences qui utilisent le genre comme une catégorie indicateur.

Cette étude est une balance des recherches documentaires et des recherches de terrain se basant sur une longue expérience de recherches dans la région par l'auteur. Pour informer cette étude, l'auteur a mené une série d'entretiens avec des informateurs clés au court de l'année 2015 et 2016. Une autre étape de recherche de terrain pour un approfondissement et une connexion directe au projet particulier auquel est lié cette étude s'est déroulée en 2017.

L'analyse des données qualitatives présentées dans ce rapport se réfère à l'expérience des membres des communautés locales directement affectées par les problèmes fonciers. Bien qu'il y ait plusieurs références aux entretiens menés, ce rapport est une présentation des connaissances acquises par l'auteur à travers l'interprétation des expériences vécues par les membres des communautés locales. Ainsi, toute interprétation erronée est de la responsabilité de l'auteur. Pour les besoins de la sécurité et de l'éthique, l'identité de nos informateurs sera strictement gardée anonyme.

En plus, l'appréhension d'un secteur socio-économique qui a des ramifications complexes dans un cadre politique instable est au-delà d'une étude sectorielle géographiquement limitée. Néanmoins, la similarité des pratiques à travers le secteur aidant, cette étude représente un cas d'école qui aura l'avantage d'être un outillage qui pointe dans une direction qui permet de comprendre aussi bien les ramifications que les enjeux d'un secteur foncier dysfonctionnel.

Finalement, cette étude se limite aux terres communautaires a priori destinées à l'agriculture et l'élevage dans le milieu rural. Les cas d'étude sur les forêts, les régimes des peuples autochtones, et les terres urbaines ne sont pas inclus. Les données quantitatives étant peu fiables et souvent inaccessibles, cette étude sera complètement qualitative.



RDC: Provinces d'Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu.

Source: <https://map.comersis.com/carte-Democratic-Republic-of-Congo-new-provinces-map-cm20639a160.html#>

2. Le Secteur foncier à l'Est de la RDC : héritage et trajectoires

2.1. Héritage d'un régime communautaire de subsistance

Avant que le colonisateur et l'État ne s'y impliquent, les terres à l'Est de la RDC, conformément à la coutume et aux traditions locales, étaient une propriété communautaire gérée par un responsable communautaire qu'on appelle le Mwami dans certaines régions (Nord et Sud Kivu) ou le chef de clan (dit chef terrien) dans d'autres régions (Ituri). Au regard de ce qui reste du régime coutumier, le responsable communautaire détient les droits de distribution des terres selon les procédures et les droits fonciers prévalant dans les coutumes locales garanties par la tradition.

La pratique la plus courante comprend trois modes principaux d'attribution des terres communautaires. Il s'agit (1) de l'attribution des terres par le Mwami aux membres de sa communauté par le biais d'un impôt foncier (kalinzi), (2) de l'acquisition des terres par les membres à travers les normes de l'héritage familial ainsi que (3) l'attribution des terres par le biais du protocole de l'hospitalité aux visiteurs non-membres ayant l'intention de résider dans la communauté. Dans tous ces cas, les membres de la communauté ont le droit d'utiliser des terres pour leurs résidences et subsistance, cependant ils ne la possèdent pas, car les terres communautaires ancestrales sont inaliénables.

La distribution des terres selon ce régime

trouve ses fondements dans une économie communautaire distributive. Selon nos entretiens dans la région, à la fin de la saison des récoltes, les membres de la communauté contribuaient en nature aux réserves communautaires en offrant de leurs récoltes au responsable communautaire, lequel pourvoyait aux besoins non satisfaits de la communauté. Ainsi, par cette pratique de l'impôt foncier, le responsable communautaire et ses notables prélevaient une plus-value sur la production communautaire dont ils étaient, avec le Mwami en tête, des gérants et non des propriétaires. En d'autres termes le responsable communautaire est le gérant des ressources communautaires et de leur redistribution équitable.

Pour les membres des communautés locales dans la région, ne pas avoir des terres peut être toléré, mais ne pas avoir de Mwami est inadmissible. En effet, avoir un Mwami garantit l'accès à des terres, car il n'existe pas de Mwami sans terres, la terre étant un symbole du pouvoir et de la territorialité d'un Mwami.

Nos enquêtes sur le terrain et notre interprétation des systèmes politiques traditionnels à l'Est de la RDC, indiquent clairement que les terres sont l'un des symboles du pouvoir traditionnel et les populations ne conçoivent pas un Mwami sans terres. Un Mwami sans terre est un Mwami sans pouvoir et sans territoire pour asseoir son pouvoir. C'est cette indication que les auteurs comme Namagabe (2005), ou Paluku et Kibambi

(2008:10-12) discutent plus en détails.

Le principe ci-haut cité, « mutadis mutandi », vaut pour la plupart des communautés à l'Est de la RDC où l'accessibilité aux terres ancestrales est garantie par l'allégeance au responsable de la communauté qui accorde la permission d'utiliser des terres communautaires en tant que ressource principale dans une économie de subsistance.

Selon ce régime, les terres sont non seulement une ressource économique, mais elles sont aussi une source d'identité ethnique et sociale. Les individus appartiennent en effet à leurs terres, ou comme on peut l'entendre dire dans la région, ils appartiennent à leurs collines. Les terres «appartiennent» au Mwami qui possède souvent des réserves en terres et pâturages (les domaines privés du Mwami). Chaque famille appartient à une colline particulière et elle est identifiée par rapport à celle-ci.

Le régime coutumier de tenure foncière reflète la cosmologie locale et la relation toute particulière qu'entretient le peuple avec sa terre et ses ancêtres. En accord avec Oyono (2012 :3-5) qui a expliqué en détails certaines ramifications de cette cosmologie, ce chercheur est de l'avis que le régime foncier coutumier à l'Est de la RDC ne se focalise pas seulement sur les procédures de « posséder » et d'utiliser la terre.

Au contraire, ce régime va au-delà en déterminant à quelle terre appartient les individus et dans quelle lignée ancestrale ce qui revient à largement déterminer leur identité ethnique. C'est cette appartenance à une terre particulière qui donne physiquement accès à une communauté et aux ressources communautaires dont la terre en constitue une ressource principale.

La terre devient ainsi un symbole qui tisse les limites territoriales et identitaires d'une communauté particulière. Sa distribution selon les mécanismes traditionnels devient un moyen d'inclure –ou d'exclure - des membres dans le système communautaire, de transmettre des pratiques qui favorisent la socialité et une 'culture' entre les membres, et tout ceci sous le contrôle d'un pouvoir politique centré en effet sur le symbole de la terre.

Dans une seconde variante du régime foncier coutumier (prévalent dans la province d'Ituri), la distribution des terres communautaires est plutôt décentralisée avec les familles jouant le plus grand rôle suivant la norme d'héritage familial et d'hospitalité à l'étranger. Ceci se fait sous la facilitation du chef de clan (dit chef des terres) qui n'a pas le pouvoir distributif sur les terres communautaires mais plutôt un pouvoir régulateur. Les terres appartiennent à la population (les terres claniques) dans une économie de subsistance. La terre reste un symbole d'identité parce que chaque clan (et ses membres) est identifié par rapport à ses terres.²

Ituri est aussi une région où, pour les communautés d'éleveurs traditionnels, la terre n'est pas principalement la source de subsistance mais plutôt le cheptel. Ainsi, la conception de la terre pour l'éleveur est différente de l'agriculteur. Pour l'éleveur, la terre est principalement conçue en termes de pâturages qui peuvent être conquis en cas d'insuffisance engendrant ainsi une mobilité territoriale.

Cependant, malgré la mobilité territoriale, l'éleveur reste attaché à un centre d'habitation permanent qui constitue son ancrage d'identité.³ Contrairement aux populations pratiquant l'agriculture qui ne veulent pas s'éloigner de leurs

² Entretiens avec les chefs de terres dans le territoire de Djugu, Ituri. Mai 2017.

³ Cf. Les rapports entre éleveurs et agriculteurs sont complexes et leur conception de l'espace est différente et informe différents modes d'attachement symbolique et d'occupation de la terre. En bref, l'éleveur est mobile avec son cheptel qui est sa subsistance, il peut aller à la recherche des pâturages, mais rentre à son habitat (terre, point d'identité et d'appartenance). Alors que pour l'agriculteur, l'habitat et le moyen de subsistance sont ensemble et pas toujours dissociables. Cf. Bamana 2016 travail dans les communautés nomadiques et éleveurs de l'Asie Centrale.

collines, les éleveurs sont souvent à la recherche des nouveaux pâturages à conquérir et ceci sans changement dans la conception de leur identité ethnique.

Dans ce régime, les femmes n'ont pas directement accès à la terre à cause de leur appartenance ambivalente à la lignée familiale et ancestrale. Ce n'est donc pas premièrement à cause de leur genre. En se mariant, les femmes changent de lignage et ainsi perdent leur droit traditionnel à l'héritage comme enfants dans leurs familles natales. Dans leur famille d'affiliation par mariage, elles ne peuvent hériter car étant 'étrangères' à la lignée. Ceci révèle le rôle du mariage dans le dépouillement des droits fonciers des femmes.⁴

Cette position ambiguë des femmes par rapport aux terres a renforcé leur exclusion du pouvoir sociétal dont la terre en demeure un symbole. Plus encore, à l'avènement de l'État-nation, d'un régime statutaire des propriétés, d'une économie capitaliste et d'un système politique patriarcal, les

« Comme tout enfant la femme a droit à sa portion sur la terre familiale. Comme enfant, elle cultive sa portion comme le fait ses frères. Mais la femme est destinée au mariage et à la majorité, elle se marie et quitte le toit familial. Elle laisse sa portion de terre sous la responsabilité de sa mère. A chaque récolte, elle reçoit de sa mère ce que sa portion de terre aura produit. Dans sa famille d'affiliation, elle ne peut pas hériter car elle n'appartient pas à la lignée de sa belle-famille. Elle cultive les terres de son mari. Ainsi la femme est techniquement sans terres mais ceci ne veut pas dire qu'elle n'a pas de droits fonciers ». Butembo, Nord Kivu, 2015

femmes ont été largement exclues de l'économie moderne, de l'emploi, et leur travail dans les

économies traditionnelles marginalisé. Cette marginalisation a en plus renforcé l'exclusion des femmes au processus d'accès à la terre.

Lors de ses recherches sur le terrain dans la région de Kalehe en 2015, ce chercheur a discuté avec des chefs locaux des mécanismes traditionnels d'héritage des terres pour les femmes (par ex. l'héritage de terres familiales qui sont laissées au soin de sa mère après le mariage) et du rôle aliénant du mariage par lequel une femme abandonne ses droits à son mari. Ces responsables locaux tiennent compte de cette position particulière de la femme.

Le pouvoir politique coutumier, l'économie agricole de subsistance, l'élevage et l'organisation sociale des communautés est centrée autour du symbole de la terre. Ceci donne à la terre une valeur presque sacrée en la définissant comme étant celle des ancêtres ce qui implique qu'elle n'appartient en fait à personne, et delà sa qualité inaliénable.

2.2. Trajectoire d'un régime conflictuel d'exploitation

2.2.1. Un régime de tenure foncière marginalisant

Pour développer ce qui était alors le Congo Belge, le colonisateur transforma le pays en « colonie d'exploitation » pour le roi Léopold II de Belgique. Dans la législation foncière, le législateur colonial n'a pas particulièrement pris soin de ce qu'on appelait alors « des terres indigènes » dont faisait partie l'énorme étendue des terres communautaires à l'Est de la RDC

Au contraire, le législateur créa des lois sensées régulariser les terres domaniales dont faisaient

⁴ cf. Bamana 2018 pour une discussion sur la hiérarchie des genres en RDC.

partie des larges domaines d'exploitation (ex. les plantations). La classification des terres à travers le pays dans les catégories suivantes : « terre indigène, terre enregistrée, terre occupée par les cités indigènes, terre extra-coutumier et terre vacante » (Oyono 2012:8-9), indique que les terres autochtones étaient encore régulées par un régime coutumier largement ancré dans la relation symbolique à la terre décrite ci-haut.

C'est là le fondement du pluralisme légal dans le secteur foncier ainsi que la marginalisation du régime foncier autochtone de la législation et l'administration foncière. Le régime coutumier n'étant pas nécessairement considéré comme une source de droit foncier, elle (la coutume) se limita à régulariser les besoins fonciers de la population autochtone. Selon nos recherches dans la région, il existe encore des membres des communautés pour qui le système coutumier reste la seule référence (au fait la seule qu'ils connaissent!). Les membres des communautés qui ne payent pas le *Kalinzi* (impôt foncier) à leurs *Mwamis* respectifs alors qu'ils utilisent ses terres sont considérés saper l'autorité du responsable communautaire et leur appartenance à la communauté locale est souvent remise en question.⁵

Dans les communautés de l'Ituri, les fermiers Lendu rencontrés envisagent encore l'accès aux terres sur la base des droits coutumiers parce que les terres appartiennent à leurs ancêtres avec qui ils partagent la même appartenance ethnique (voir aussi Pottier 2013). Les terres d'Ituri constituent encore jusqu'au moment de cette recherche des références d'identité ethnique et des lieux d'appartenance communautaire.

Il faut aussi ajouter que la marginalisation de l'économie traditionnelle dès le départ a

épargné le législateur colonial de faire face aux mécanismes coutumiers qui sévissaient dans le régime 'foncier indigène'. Ainsi, le secteur foncier se retrouvait largement divisé en terres domaniales, terres indigènes et terres enregistrées. Il existe en plus une doublure du pouvoir politique (pouvoir traditionnel -versus- pouvoir de l'État-moderne avec sa politique indigène particulière), une doublure des systèmes économiques (économie traditionnelle- économie moderne avec des approches différentes aux ressources naturelles dont la terre), et une doublure de l'organisation sociale (l'organisation sociale moderne et traditionnelle, avec cette dernière comme base du régime foncier coutumier).

La marginalisation du régime coutumier et des systèmes socio-économico-politiques indigènes initialise ainsi une doublure dans le système (dual system) ainsi que le pluralisme légal prévalent dans le secteur jusqu'au moment de cette recherche.⁶

2.2.2. L'expropriation des communautés locales

La régression de l'économie moderne du Zaïre et la politique de la Zaïrianisation de l'économie nationale des années 70 ont eu un impact profond sur le régime foncier de la RDC.⁷ Non seulement la main d'œuvre masculine qui était en majorité employée dans les plantations et les entreprises publiques a dû se tourner vers l'agriculture de subsistance, mais la main d'œuvre étrangère vivant et travaillant dans les plantations a dû trouver refuge sur les terres des communautés locales pour survivre.⁸ Le protocole d'hospitalité permettant, les membres des communautés ont accueilli ces ouvriers et leur ont favorisé un accès aux terres communautaires.

⁵ Situation prévalent dans le territoire de Masisi, Nord Kivu (Recherche de Terrain 2015, 2017).

⁶ À propos de la doublure du système ou le 'dual system', dans les sociétés africaines, voir la discussion des chercheurs africanistes dont Okondjo 1976.

⁷ La Zaïrianisation est un mouvement politique nationaliste créé par Mobutu Sese Seko alors président du Zaïre. Sur le plan économique, le mouvement consistait à réquisitionner la gestion des entreprises étrangères et de les confier aux gérants nationaux pour assurer l'indépendance économique du pays.

⁸ Une bonne partie de ces ouvriers qui vivaient sur les plantations a continué à cultiver les terres disponibles sur les plantations. Entretien à Kitchanga 2015 et à Goma 2017.



Il y a évidemment une dimension démographique et ethnique à considérer. Ces ouvriers des plantations surtout dans le Rutsuru et Masisi, Nord Kivu, n'étaient pas tous originaires du terroir.⁹ La promulgation de la loi Bakajika (1966) visant à régler le régime juridique de la propriété foncière laissera derrière elle un héritage de conflits au sujet du régime foncier à travers tout l'Est de la RDC. La loi déclarait toutes les terres sur le territoire de la RDC comme faisant partie du patrimoine de l'État et soumises à la loi statutaire. L'État expropriait ainsi les communautés autochtones de leurs terres sans aucune forme de dédommagement et surtout sans tenir compte, du point de vue administration et gestion, des conséquences d'un tel changement de régime pour les terres communautaires. De la marginalisation qui avait créé des régimes parallèles, nous aurons à faire à un accaparement des terres qui a créé des conflits à cause du fusionnement des systèmes fonciers pas nécessairement compatibles.

En accord avec Leisz (1998 :132), nous estimons que le but de la loi Bakajika était d'exproprier

les propriétaires avec des titres coloniaux conformément à la politique de zairianisation. La loi ne prévoyait pas de clause concernant le régime foncier coutumier et accordait aux propriétaires coutumiers un délai de deux ans pour s'aligner avec la nouvelle législation foncière. Non seulement cette disposition légale ignorait le droit coutumier, mais elle négligeait complètement les ramifications sociales liées à la propriété foncière.

Ceci signifie que toute terre non-occupée était bonne à saisir et sujette à l'aliénation par l'État. Ceci est contraire au droit coutumier en vigueur dans la région selon lequel toutes les terres appartiennent aux communautés, qu'elles soient occupées ou non. Les entretiens durant les recherches dans la province d'Ituri (Bunia et Djugu) renseignent que dans la compréhension populaire, l'occupation des terres par les plantations dites des 'blancs' ne signifiait nullement une appropriation/aliénation de ces terres. Comme étranger et régi par le protocole d'hospitalité, l'autochtone ordinaire était convaincu que l'occupant 'blanc' rentrerait

⁹ On fait référence aux paysans Hutus, réputés travailleurs et amenés dans les plantations agricoles par le colon belge.

un jour dans son pays et les terres reviendront à l'exploitation communautaire.

La loi Bakajika fut responsable de l'apparition d'une large classe de gens sans terres du point de vue de la loi statutaire et de ce fait, d'une expropriation des communautés locales (Oyono 2012: 8-10, Pottier 2012). La loi foncière de 1973 (Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973) attribua toutes les terres à l'État, qui du reste est une entité extra coutumière rendant ainsi les membres des communautés locales locataires de l'État bien que sur la terre de leurs ancêtres.

La loi foncière portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 laissa en suspens la réglementation des terres communautaires. En d'autres termes, la loi foncière s'occupa particulièrement des terres domaniales et pas du domaine de la propriété privée.

2.2.3. L'émergence d'une élite terrienne

La loi Bakajika a ouvert la voie à la propriété terrienne individuelle selon le droit statutaire et en adéquation avec le système politique du pays. Une élite minoritaire avec des connexions dans le système politique s'est saisie des larges étendues de terres dans la région pour établir des ranchs et pour symboliser leur statut économique. Vlassenroot (2012 :23) indique que certaines de ces vastes concessions de terres n'ont jamais été exploitées pleinement.

L'émergence d'une élite terrienne dans la région, parfois avec la complicité des chefs traditionnels (Vlassenroot 2012:7), a déclenché une période de bouleversement de l'idéologie foncière

traditionnelle et des valeurs locales à mesure que les terres devenaient un produit avec lequel les individus pouvaient augmenter leur capital et élever leur statut économique. Certains membres de cette élite terrienne furent des héritiers directs des propriétaires étrangers (les gérants et les ouvriers) alors que certains le furent par confiscation des plantations et concessions de l'exploitant colonial.

Les informations reçues pendant la recherche indiquent que parmi ces nouveaux acquéreurs, surtout les héritiers de l'exploitant 'blanc', furent des populations d'une identité ethnique différente de celle des communautés locales.¹⁰ Il y a aussi la communauté d'éleveurs Hema, proche de l'exploitant 'blanc' dans l'Ituri, qui a hérité des concessions qui parfois faisaient partie des terres communautaires destinées à l'agriculture. Cette accession à la terre sous une idéologie économique différente de l'économie distributive des communautés locales indique le fondement des conflits, a priori idéologiques, mais avec des retombées pratiques qui émergeront à grande échelle dans la région plus tard.

Dans ce processus d'accapuration des terres disponibles, la communauté locale ne se rendait pas compte que le nouvel acquéreur non seulement l'expropriait des terres communautaires et le privait du droit d'accès aux terres de ses ancêtres de par la tradition, mais aussi, le nouvel acquéreur menaçait son identité ethnique, l'homogénéité communautaire et le fondement du pouvoir coutumier. En effet, à la différence du propriétaire 'blanc', la nouvelle élite terrienne brandissait une identité ethnique différente, un mode de subsistance pas nécessairement basé sur l'exploitation agricole, et entendait s'installer dans la région et éventuellement participer à la gestion du pouvoir.

10 La relation de la communauté dite rwandophone au pouvoir central de M. Mobutu à travers son directeur de cabinet, Mr Bisengimana, d'ethnie hutu, est largement connue dans la région. Cette relation est dite avoir facilité l'acquisition des plantations et terres coloniales par les membres de la communauté hutu.

11 Exemple du camp des réfugiés à Mweso, Territoire de Masisi. Ses anciens ouvriers des plantations n'ont plus accès à leurs terres, les nouveaux propriétaires ayant changé la destination des terres de l'agriculture à l'élevage, requérant une main d'œuvre limitée. Ils ne peuvent habiter une colline, leur identité ethnique ne leur donnant pas accès aux terres dans la communauté locale (Recherche de terrain, 2015)

2.2.4. Les guerres, les migrations, les sans-terres et la bourgeoisie foncière

La première et deuxième guerre du Congo (1998-2003) avaient une particularité. Elles ont mis sous les feux de projecteurs des catégories des populations qui avaient été marginalisées pendant la seconde république du régime de l'ex-président Mobutu. Sur le terrain, la guerre a forcé les communautés à se déplacer, provoquant ainsi automatiquement l'expropriation de ces communautés de leurs terres ancestrales. L'imbroglio politique et administratif créé par la guerre d'occupation a permis aux nouvelles autorités qui convoitaient les terres communautaires délaissées pendant la guerre et jadis par la zaïrianisation et la faillite de l'économie, d'en prendre possession.

Du fait que ces nouvelles autorités contrôlaient aussi l'administration foncière, ces acquisitions, bien qu'illicites, étaient souvent (pas toujours !) légales et en due forme. Il y a ainsi l'émergence d'une nouvelle classe foncière qui non seulement s'accapare des terres communautaires mais aussi des anciennes plantations occupées par les héritiers (souvent sans titres fonciers). Les anciens ouvriers des plantations, souvent venus d'ailleurs, et qui avaient transformé ces plantations aussi bien en habitation et en terres de subsistance, se virent expulser vers les camps de réfugiés devenant ainsi des communautés entières sans-terres.¹¹

Ces nouvelles autorités se connectèrent très vite à l'élite terrienne locale qui cherchait à sécuriser ses biens économiques dans un contexte devenu précaire à cause de la perte des alliances politiques sous le régime Mobutu. La situation d'insécurité créée par la guerre obligea l'élite à

faire protéger leurs biens fonciers par l'armée ou par des groupes armés. Cette situation créa une troisième classe foncière qui ne tarda pas à s'accaparer aussi des terres pour accroître son influence et son pouvoir économique.

Dans le nord du pays, les éleveurs Hemas ont profité de la situation pour occuper les terres ancestrales des Lendu. C'est le cas également de la communauté Hutu qui a occupé des terres ancestrales des communautés Hunde dans les territoires de Masisi et Rutsuru, province de Nord Kivu. Ou encore, le cas de Barundi qui ont occupé des terres ancestrales Fulero dans la plaine de Ruzizi, Sud Kivu. Ainsi naquit une bourgeoisie foncière, essentiellement urbaine, composée de l'ancienne élite terrienne et des nouveaux patrons de l'après-guerre. Ces acquisitions foncières ont ainsi initié des discussions –souvent violentes- sur la configuration historique des ethnies comme communautés dans certains territoires dans les provinces du Nord Kivu, du Sud Kivu et de l'Ituri.¹²

Le mouvement migratoire dû aux guerres régionales engendra des poussées démographiques considérables sur la région de l'Est. Ainsi, la région a traversé une période de diversification rapide de ses modes de production de base, une diversification ethnique croissante et un certain degré d'effondrement de la base du pouvoir coutumier, socle de la cohésion communautaire. La poussée démographique, l'établissement des ranchs et celui des larges concessions d'exploitation ont accéléré l'indisponibilité des terres et créé une classe d'individus sans-terres (une classe ouvrière agricole) et des mouvements migratoires internes des réfugiés économiques à la recherche des terres et des communautés.

¹² Les cas les plus récemment disputés sont dans les territoires d'Irumu, province de l'Ituri, Rutsuru, province de Nord Kivu et Ruzizi, province de Sud Kivu. Ces disputes souvent escaladent en violences intercommunautaires à base ethnique et à base de nationalité. Recherches de terrains 2015, 2017.

Vlassenroot (2012, 2013) signale avec justesse que cette période se caractérise par l'infusion d'une variété de centres d'autorité alors que les seigneurs de guerre dépossédaient l'État de son autorité et pouvaient donc légiférer ouvertement sur des sujets tels que le régime foncier (par ex. en Ituri). De manière plus importante, c'est au cours de cette période de violences et de crise profonde, une période de survie, que la valeur symbolique de la terre en tant que possession inaliénable a commencé sa transition pour ne devenir qu'une commodité économique.

Plusieurs familles ont vendu leurs terres, parfois à vil prix pour la survie, et parfois sans consentement familial provoquant ainsi des

conflits fonciers interminables au sein des familles tel que c'est le cas souvent dans le territoire de Kalehe, Nord Kivu.

Ce changement des valeurs et d'idéologie et les transformations sociales qui s'en sont suivies ont attisé des conflits dans de nombreuses communautés de la région à mesure que les éléments des protocoles traditionnels du régime foncier perdaient de leur importance dans ce nouvel environnement où la loi foncière est mal connue et les institutions administratives pas toujours en mesure de protéger les droits des individus ordinaires comme citoyens d'une nation au-delà des clivages ethniques et identitaires.

3. Analyse contextuel des facteurs politiques, sociaux et économiques qui affectent le secteur foncier à l'Est de la RDC.

3.1. L'instabilité des institutions politiques et l'ambiguïté du pouvoir coutumier.

Depuis la fin de la Deuxième République (1997), la République Démocratique du Congo a connu une situation politique instable aussi bien au niveau des institutions que des acteurs qui les animent. Même si ceci n'a pas toujours entraîné des changements au niveau de la politique foncière, il y a néanmoins changement dans l'application et le suivi des politiques en cours. Comme le note Oyono (2012 : 6-12) la politique foncière en RDC a suivi la trajectoire des institutions politiques du pays en particulier celle d'après la Deuxième République.

Pour l'Est de la RDC, cette situation se caractérise notamment par une période d'occupation rebelle (1998-2003) qui a coupé cette région du reste du pays et de ses institutions. L'occupant rebelle avait installé une administration parallèle et la spoliation des ressources naturelles y compris celle des terres communautaires a constitué une source de revenus pour le régime rebelle. Le cas le plus parlant est celui de l'Ituri où le régime rebelle fut même accusé d'exploiter les ressources naturelles au profit des nations étrangères. Ceci a suscité la montée des revendications ethniques et l'exclusion des populations étrangères.¹³

C'est pendant cette période qu'il faut situer

l'émergence d'une nouvelle bourgeoisie foncière qui a profité du contrôle de l'administration foncière pour entériner les actes de spoliation et d'acquisition irrégulière des terres. Plus tard, les accords politiques du dialogue inter-congolais de Sun City (1er avril 2003) avaient écarté toute tentative de poursuite de la rébellion par les autorités pour des actes posés pendant la guerre. Ainsi, les acquisitions des terres faites pendant la guerre, bien qu'illicites, se retrouvèrent dans une certaine régularité.

Il faut aussi noter que le processus de la décentralisation des institutions politiques et les conséquences directes dans son application est un facteur important qui affecte la politique foncière en RDC et à l'Est du pays en particulier. Concrètement, le niveau de compétence des différentes institutions n'est toujours pas distinctement défini et les citoyens sont à peine instruits pour comprendre les méandres du système. Ceci crée un dysfonctionnement institutionnel et des différents centres de pouvoir et d'autorités dans le secteur formel auquel il faut ajouter un secteur informel influent.

Par rapport aux institutions politiques, il y a besoin de noter que la politique foncière se caractérise par une constante disqualification des droits fonciers coutumiers et une dépossession des terres communautaires vers un régime qui consacre le droit de l'État à la terre (domaine publique et

¹³ Entretien à Bunia 2015, 2017. Voir Aussi IKV Pax Christi, Les conflits fonciers en Ituri.



domaine privé) et l'individualisation de la tenure par le droit statutaire (Code Foncier la Loi N 73-021 et ses compléments publiés au Journal Officiel du 5 avril 2006).¹⁴ Ceci a engendré une dualité dans le système foncier, car le régime coutumier et la conception communautaire des terres persiste encore tel que constaté pendant nos recherches de terrain.

Très particulière à l'Est de la RDC est l'instabilité et l'ambiguïté croissante du pouvoir coutumier. Le fait que le secteur foncier est en mutation et que les chefs coutumiers constatent l'évasion des terres communautaires sous des mécanismes qui leur échappent, il s'en suit une mutation des symboles même du pouvoir coutumier et une érosion de l'autorité des chefs sur les sujets. Non seulement les chefs ne sont plus en mesure de trancher sur les disputes foncières coutumières

mais ils ne sont pas en mesure d'assurer et de régulariser la redistribution des terres à leurs sujets qui en expriment le besoin.

En plus, certains chefs coutumiers sont intégrés dans l'administration territoriale (ex. dans le territoire de Djugu, Ituri) ce qui leur donne un rôle ambigu en tant que représentant de la coutume et de la loi statutaire en même temps. Mes entretiens avec des responsables politiques dans la région indiquent une forte tendance à réformer le pouvoir coutumier, sinon à le supprimer. Ce qui provoque une résistance dans les chefferies où les chefs ont une forte légitimité.¹⁵

14 Voir Mbalando (2000). Aussi, mes entretiens à Goma (Mai 2017) indiquent une constante évocation de la loi foncière comme seul régime 'valable' –légal bien-sûr- dans le secteur. Ceci non seulement ignore le fait qu'avant la loi statutaire, les coutumes régissaient la politique foncière des communautés mais je soupçonne derrière cette insistance un malaise par rapport à des acquisitions illicites des terres ayant des titres fonciers valables. Parler de la coutume comme source de loi ouvrirait une brèche qui donnerait aux occupants traditionnels, sans titres pour la plupart, un fondement de recours pour une éventuelle récupération de leurs terres.

15 Mes entretiens avec quelques députés provinciaux du Nord-Kivu, indiquent que ces leaders politiques considèrent la chefferie comme un handicap non seulement à l'accès aux terres sous forme d'une commodité commerciale (aliénation économique) mais aussi les chefs sont les piliers de la résistance à une insertion sociale qui engendrerait une diversité ethnique. C'est aussi autour des chefs que parfois la résistance populaire s'organise (Goma, Mai 2017).

3.2. Transformations sociales: idéologies, identité et valeur symbolique de la terre.

L'Est de la RDC est une région où sévissent des transformations sociales profondes et pour les communautés locales, la transformation de la relation à la terre est au cœur de ce changement des valeurs surtout du point de vue identitaire et du pouvoir communautaire. En effet l'inclusion des communautés locales et du pouvoir coutumier en particulier dans l'État-nation qu'est la RDC s'est faite avec beaucoup de peine. Ceci est témoigné par la position ambiguë des chefs coutumiers dans le pouvoir administratif en RDC. Ils ont soit fait partie du système étatique au titre de députés nationaux ou sénateur, soit des territoires coutumiers (dit groupements) constituant des entités administratives décentralisées, et souvent les chefs coutumiers relèvent d'un ministère national consacré aux affaires coutumières.¹⁶

Dans l'Est de la RDC où la terre communautaire est le symbole du pouvoir coutumier et le socle de l'identité ethnique, l'histoire (cf. Masson 1966) témoigne que l'État-nation en RDC n'a jamais totalement intégré le pouvoir coutumier et son régime foncier dans son système. La persistance du régime coutumier malgré l'introduction du régime foncier statutaire est aussi liée au fait que le symbolisme de la terre dans le régime coutumier a des ramifications au-delà de la terre elle-même comme moyen de subsistance. Comme l'a bien exprimé un informateur dans le Masisi « la terre est à la fois une source de pouvoir et d'identité, un facteur de survie et de conflit »¹⁷

Les gens appartiennent à leur terre (à une colline, dans le langage local) sous la gestion d'une autorité traditionnelle (avec pouvoir distributif soit

«A cause de la crise, beaucoup de familles vendaient des parties de leurs champs pour survivre. Souvent c'était en échange d'une vache ou une petite valeur monétaire. Comme ce sont des 'étrangers' qui achetaient, pour nous ceci n'était pas techniquement une vente (= en termes d'aliénation économique) car on savait que l'étranger n'avait qu'une jouissance limitée, mais c'est face au manque de terre pour nous-mêmes que l'on s'est rendu compte que l'étranger avait déjà acheté des papiers qui lui donnaient droit à la terre et que l'on ne pouvait plus reprendre nos terres»

Entretiens, Goma, Mai 2017

centralisé ou régulateur). Les terres vacantes (ou les réserves) ne sont pas nécessairement non-occupées, car les esprits des ancêtres y habitent et ceci en fait des terres des ancêtres dans la lignée desquels se trouve l'occupant traditionnel actuel. Ainsi, non seulement la terre est une filigrane symbolique qui relie tous les membres de la communauté, mais elle constitue aussi les limites territoriales de la communauté. Un chef qui contrôle ses terres, contrôle son territoire et en contrôle les sujets.

Notre entendement des explications données durant les entretiens dans la région est que l'organisation sociale particulière des communautés de l'Est de la RDC permet de maintenir la terre comme source de subsistance dans la communauté (et la famille) et la définition de l'identité communautaire est une astuce culturelle qui détermine l'accès à cette source et son partage soit à travers les modalités telle que l'affiliation (mariage), l'hospitalité, l'héritage ou encore l'allégeance au pouvoir du chef (en devenant son sujet).

¹⁶ Bien que choisi selon une procédure coutumière, les chefs coutumiers et leurs circonscriptions ou groupements ont besoin de l'endormement du pouvoir central. A certains moments (le tout récent gouvernement Tshibala 2017), il a existé un ministère des Affaires coutumières à côté de celui de la fonction publique. Aussi non seulement certains chefs siègent au Parlement national mais ils occupent parfois des positions d'administrateurs et la confusion est encore plus grande au niveau des villages où les deux pouvoirs sont souvent fusionnés.

¹⁷ Entretiens, Kitshanga 2015, Goma 2017

L'affaiblissement du système coutumier sous l'avènement de l'État-nation, l'introduction d'une économie moderne en marginalisant l'économie traditionnelle de subsistance, et l'introduction d'une identité nationale (citoyenneté) ont graduellement rongé sur les idéologies de la société traditionnelles provoquant ainsi des mutations des valeurs avec des conséquences pratiques considérables. Le dualisme au niveau du système sociétal (traditionnel et moderne) a créé une ambiguïté et une différente hiérarchie des valeurs et idéologies qui inspirent les pratiques foncières des communautés à l'Est de la RDC.

En conséquence, quand une partie d'acteurs se base sur les idéologies et valeurs capitalistes et démocratiques dans la gestion et les transactions foncières, une autre partie se base sur les idéologies et valeurs communautaires pour accéder et conserver les ressources disponibles et les transmettre en suivant des lignées sociales (parenté-communauté) plutôt qu'économiques (échange d'une commodité économique).

Cependant, il faut aussi constater que les récentes crises économiques et politiques ont révélé les limites du système de l'État moderne dans la garantie et la protection de l'identité nationale et la capacité de pourvoir des opportunités dans une économie moderne. Il est de notre avis que les crises et violences communautaires à l'Est de la RDC révèlent un recours aux symboles traditionnels d'identité et moyen de subsistance de l'économie traditionnelle pour organiser la survie. Ce retour engendre une transformation sociétale où les citoyens d'une État-nation utilisent des symboles traditionnels (pas nécessairement opérationnels) pour se définir et se positionner dans une période de crise. Mais aussi, les périodes de crises (guerres et insécurités) ont occasionné des transformations des valeurs sur lesquelles les communautés reposent. À en croire mes entretiens dans la région,

la faiblesse de l'État et celle du pouvoir coutumier ont permis d'un côté l'émergence d'un système informel qui contrôle l'administration foncière et le système juridique ; et de l'autre côté d'une résistance populaire (informelle aussi) qui tient à contraindre l'avancée de l'irrégularité.

3.3. Les guerres à répétition et la pression démographique

La série des guerres qui ont affecté la région ainsi que l'insécurité qui y règne à cause de la présence des groupes armés, non seulement ont diminué l'autorité de l'État et ont créé des différentes zones et symbole d'autorité mais elles ont aussi engendré des mouvements des populations sans précédent. En effet depuis la guerre du Rwanda en 1994, les deux guerres du Congo (1996-1997, 1998-2003) et plusieurs mouvements rebelles dans la région, l'Est de la RDC est une région où sévissent d'intenses mouvements migratoires involontaires.

Non seulement il y a eu un déversement des réfugiés venus des pays limitrophes (Rwanda et Burundi), mais il y a un grand nombre de déplacés internes¹⁸. Cette poussée démographique a eu des répercussions sur la distribution des terres et des pâturages dans la région en suivant soit le régime foncier coutumier ou le régime foncier statutaire. Le déversement de la population a contribué à diversifier les modes d'acquisition de la terre, à changer la destination des terres communautaires de l'agriculture aux pâturages (ranch), et a aussi renforcé la résistance des communautés autochtones.

Le déplacement interne de la population a entraîné plusieurs cas de perte de propriété et d'occupation secondaire et d'autres conflits qui y sont relatifs.¹⁹ Il existe ainsi une classe d'individus sans terre (ex. Masisi et Rutsuru, Nord Kivu). La

18 OCHA weekly humanitarian updates 2016-2017.

19 L'apparition des communautés enclaves dans l'Ituri suite au déplacement interne. Entretiens Mai 2017.

population paysanne fuyant l'insécurité s'est déversée dans des centres urbains et semi-urbains entraînant ainsi une déficience des moyens de survie, dont la terre. Le surpeuplement (avec d'autres facteurs) entraîne la saturation du secteur et l'indisponibilité des terres arables.

Aussi, Vlassenroot (2012, 2013) note que cette période est caractérisée par une infusion des centres d'autorité au point que les chefs de guerres avaient dépossédé l'État de ses prérogatives notamment dans la législation foncière (ex. province d'Ituri). Selon mes entretiens dans la région, on a assisté à la redistribution des parcelles et des terres à une nouvelle classe politico-militaire, ce qui a favorisé la montée d'une bourgeoisie foncière et urbaine et a limité les mécanismes d'accès à la terre au citoyen ordinaire.

3.4. La crise économique et la diversification des capitaux

La crise économique qui a suivi la zaïrianisation dans les années 80 a particulièrement affecté le secteur foncier à l'Est de la RDC. En effet, la colonisation agricole de la RDC qui a démarré dans le Kivu comme le note Pelerin (2010), avec l'introduction des monocultures et de l'immatriculation foncière, favorisera la spoliation et l'individualisation des droits de propriété. Ainsi donc quand advint la crise économique et la banqueroute des sociétés agricoles (ex. Kitchanga, Masisi, province de Nord Kivu), la situation laissa à travers la région des ouvriers agricoles sans autres moyens de subsistance que le retour à une économie de subsistance sur des terres occupées jadis par les plantations.

Selon nos observations dans la région, certains ouvriers ayant occupé les terres des plantations

se retrouvèrent expulsés une fois que les nouveaux maîtres occupèrent les plantations et les transformèrent en pâturages. Aussi la faillite de l'économie nationale et notamment des plantations agricoles déversèrent la main-d'œuvre masculine dans le secteur de l'agriculture de subsistance, augmentant ainsi la demande de terres disponibles à la subsistance. En plus, la transformation de la destination des terres communautaires de l'agriculture aux larges pâturages ne pouvait que mettre de la pression sur le secteur foncier.²⁰

L'avènement du nouveau pouvoir politique en RDC après la faillite de la deuxième République a ouvert le pays à des nouveaux capitaux d'investissement. Non seulement, les compagnies minières s'installèrent dans la région en occupant des terres communautaires sur fond de conflits avec les occupants traditionnels tel le cas dans la région du Walungu, Sud Kivu, mais aussi la nouvelle élite du pays, parfois membres de la communauté locale, tirèrent profit de la situation pour s'accaparer des terres arables et des concessions minières au détriment du régime coutumier et avec une opacité sur les transactions selon le régime statutaire.²¹

La diversification de la destination des terres dans un contexte où les codes fonciers, agricole et minier ne sont pas toujours en harmonie contribua à l'émergence des conflits, parfois violents. Selon nos entretiens dans la région et les pratiques dominantes, les concessions minières semblent avoir priorité sur les terres agricoles et même d'habitation paysanne.²² Les terres étant premièrement agricoles, selon leur destination primaire, tout changement de destination entraîne aussi un changement de valeur.

La province d'Ituri offre un cas d'étude, où

20 Il existe tout de même une rumeur persistante que ce sont des populations et dignitaires rwandophones, pratiquant l'élevage, qui possèderaient le plus des terres dans les régions du Rutsuru et Masisi, Nord Kivu, contribuant ainsi à une baisse de la production agricole dans la région.

21 Entretiens à Walungu et Kalehe 2015, dans le Masisi, 2015 et 2017.

22 Il existe tout de même des cas de résistance aux concessionnaires miniers. Ex. Kaziba, Sud-Kivu.

23 A cause des conflits, il existe maintenant une procédure de sécurisation informelle où le chef de terre ou le chef coutumier octroie un acte de cession qui peut prouver le droit de propriété des paysans. Entretien Goma, Mai 2017.

l'investissement des capitaux étrangers a exacerbé les conflits fonciers comme le décrit Cuvelier et Marysse (2004) et aussi la levée des taxes aux postes douaniers et l'arrangement particulier entre les chefs militaires et l'élite économique n'a fait que piétiner sur les droits fonciers du citoyen ordinaire. La présence des concessions minières sur les terres communautaires est un conflit récurrent dans la région.

3.5. Le Dualisme et le disfonctionnement du système légal et administratif

Le pluralisme légal en matières foncières est courant. Non seulement que la promulgation de la loi dite Bakajika en 1966 et du code foncier de 1973, entame une phase de chevauchement de ces deux cadres juridiques dans un même domaine, mais aussi celui des conflits entre la tenure statutaire et la tenure coutumière.

Le code foncier de 1973 stipulait que toutes les terres (donc aussi les terres coutumières) devenaient la propriété de l'État et le code automatiquement intégrait l'ordre rural traditionnel dans le système économique moderne. De ce fait, toutes les transactions de terre basées sur la loi coutumière devenaient illégales et la seule manière d'obtenir des terres auprès de l'État était de parcourir une procédure administrative qui va de pair avec un enregistrement officiel et un cadastrage (Cuvelier et Marysse 2004 : 179).

Nos observations indiquent que, ce processus est mal connu de la population locale et les frais du processus coûteux pour un paysan ordinaire. Ainsi donc, dans les milieux ruraux que nous avons visités en 2015, 2016 et 2017, les paysans ont rarement des titres fonciers et la seule base de prouver le droit de propriété est souvent leur

identité ethnique et l'appartenance à la structure sociale locale.²³

À cette situation, il faut ajouter un disfonctionnement du système légal et administratif dans le domaine foncier qui ne permet pas aux paysans et autres membres de la communauté de régulariser leur situation. Plusieurs conflits d'occupation secondaire trouvent une difficulté dans leur résolution à cause du fait que le premier occupant n'a que le droit coutumier et l'appartenance communautaire et identitaire pour prouver son droit de propriété. Ce dysfonctionnement est devenu encore plus exubérant pendant et après les guerres civiles dans la région où les autorités de la rébellion armée avaient installé une administration parallèle à l'est du pays.

Nos entretiens au Nord et Sud Kivu en mai 2017 indiquent une tendance, chez l'élite éduquée et urbaine à soutenir la suppression des structures de pouvoir traditionnel tel que le tribunal coutumier. Ceci permettra d'éviter des conflits d'interprétation à cause des différents cadres de références. Néanmoins, bien qu'il ne soit pas formellement reconnu à ces structures de pouvoirs traditionnelles le droit de légiférer, elles constituent, pour le paysans ordinaire, la voie la plus proche pour une administration foncière et juridique. Dans les circonstances où les structures traditionnelles et administratives sont fusionnées (ex. Territoire de Djugu, province d'Ituri), la tâche des chefs traditionnels de représenter la loi statutaire et la coutume regorge des ambiguïtés parfois insurmontables. Les paysans régulièrement consultent leur chef, à cause de la légitimité coutumière de celui-ci ainsi que de sa proximité.

²³ A cause des conflits, il existe maintenant une procédure de sécurisation informelle où le chef de terre ou le chef coutumier octroie un acte de cession qui peut prouver le droit de propriété des paysans. Entretien Goma, Mai 2017.

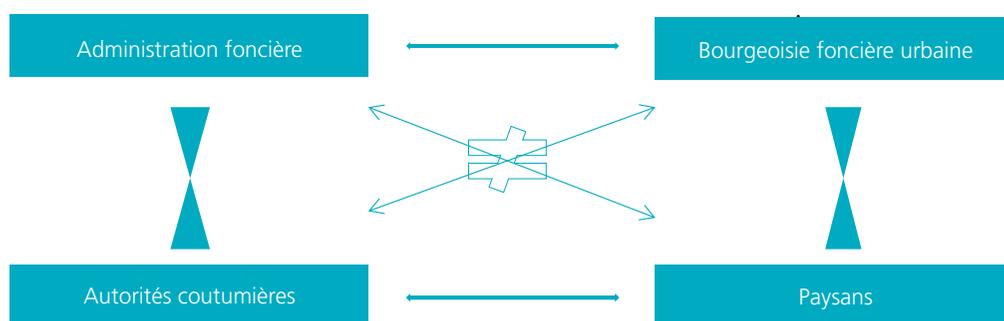
4. Analyse de l'économie politique du secteur foncier à l'Est de la RDC

Le contexte politique, économique et social présenté ci-haut ne peut qu'introduire un domaine foncier rampant des conflits à plusieurs niveaux et opposant différents protagonistes. Bien que les lois existent, et que les structures administratives qui accompagnent l'application de la loi existent, la réalité de la situation dans le secteur foncier présente un tableau d'économie politique dans lequel le pouvoir et les ressources sont plutôt dans les mains d'une bourgeoisie foncière ou une élite et de leurs alliés et les paysans membres des communautés locales sont sans pouvoir et privés d'accès au symbole dominant et source de leur identité ethno-sociale qui est la terre.

Pour une représentation des rapports de force dans le secteur foncier, nous nous sommes inspirés du graphique de Matabaro (2004 : 385-386) que nous avons adapté ci-après.

La bourgeoisie utilise l'administration foncière alors que les paysans recourent plus aux autorités coutumières. Les relations entre la bourgeoisie foncière et les autorités coutumières sont limitées ainsi sont celles des paysans avec l'administration foncière. La bourgeoisie utilise le pouvoir coutumier pour légitimer ses acquisitions au regard de la communauté. Certains paysans utilisent l'administration foncière pour sécuriser leurs terres. L'administration foncière et les autorités coutumières se contestent (l'administration plus que le pouvoir coutumier) alors que la bourgeoisie foncière et les paysans se détestent (avec la bourgeoisie cherchant à exproprier les paysans).

Fig. 1 : Rapport des forces dans le secteur foncier



4.1. Groupes d'intérêt dans le secteur foncier²⁴

-La bourgeoisie foncière. Elle est composée des grands concessionnaires qui contrôlent informellement l'administration foncière et judiciaire pour sécuriser leurs acquisitions. A défaut, elle utilise les services de la police, de l'armée et même des services des renseignements (Agence Nationale de Renseignements) pour protéger des acquisitions (illicites ou pas) menacées par la résistance populaire des paysans. Des instances où les membres de la bourgeoisie, parfois en compétitions entre eux (égalité des forces) utilisent les services des groupes armés pour protéger leurs acquisitions sont fréquentes. Une telle utilisation des groupes armés occasionne un transfert d'autorité des services étatiques à des acteurs non-étatiques informels mais investis de force.

Pour le besoin de la classification, ce chercheur identifie:

Les bourgeois éternels; Ils ont acquis des concessions traditionnelles et souvent à l'époque coloniale ou peu après. Ils n'ont pas nécessairement des titres fonciers mais leur position et influence sociale leur octroient un prestige inattaquable. Il s'agit des institutions telles que l'Église Catholique. Il a été signalé une résistance à l'Église Catholique dans certains endroits dans la province d'Ituri. L'Église Catholique est aussi un grand concessionnaire dans le Territoire de Walungu, Sud-Kivu.

En plus de l'Église Catholique, il faut citer les bourgeois traditionnels faisant partie de l'élite du pouvoir coutumier qui étaient en charge des institutions coutumières (ex. court de Mwami,

tribunal coutumier) ou encore en charge des réserves des terres communautaires (ex. terres destinées à la chasse et les pâturages communautaires).

Parfois, il s'agit du Mwami ou du chef de clan lui-même.²⁵ Ces individus ont profité de leur position pour changer la nature et la destination des terres communautaires. Il existe des cas où ces personnes, le Mwami inclus, ont acquis des titres fonciers pour protéger leurs terres. Une telle situation indique que ces terres, que les paysans ordinaires croient encore être communautaires et le chef ayant le pouvoir distributif sur elles, ont déjà perdu leur valeur et destination traditionnelle.

Dans cette catégorie bourgeoise, il faut inclure, par exemple, la bourgeoisie traditionnelle Hunde (Nord Kivu) ainsi que la bourgeoisie traditionnelle Havu et Shi (Sud Kivu).

Les bourgeois de la Zaïrianisation; Il s'agit de ceux qui ont acquis des concessions après la nationalisation de l'économie par le régime Mobutu sous l'égide de la zaïrianisation. Ces concessions ont été acquises soit par héritage (ex. Les concessionnaires Hema dans la province d'Ituri) ou par acquisition forcée de la zaïrianisation. Bien que certains acquéreurs n'aient pas directement utilisé ces plantations et concessions pour des raisons conjoncturelles et économiques, l'effervescence foncière aidant, ces concessionnaires ont été obligé de protéger leurs acquisitions contre les nouveaux acquéreurs et contre les paysans en recherche de terres arables disponibles.

Ces concessionnaires ont trouvé une nouvelle orientation qui leur permet d'exploiter leurs terres dans un contexte de pression démographique

²⁴ L'analyse suivante est une lecture des recherches de terrain de 2017.

²⁵ Plusieurs cas dans le Sud-Kivu et Ituri. Anonymat requis. Recherche Mai 2017.

de demande croissante des terres arables. Dans la province de Sud-Kivu, Territoire de Kabare, aussi bien largement dans la province d'Ituri, ces concessionnaires utilisent le métayage. À la connaissance de ce chercheur, il n'existe pas encore une réglementation du système de métayage à l'Est de la RDC. Ainsi, du Sud-Kivu en Ituri, le paysan en quête des terres pour survivre est soumis à des conditions de métayage parfois injustes. Ce système contribue à maintenir une classe agricole des sans-terres et ainsi une classe sociale économiquement exploitée.

La nouvelle élite ; La classe élite issue des rébellions (1998-2003) et de la conquête du pouvoir central (1997) s'est aussi investie dans le secteur foncier pour acquérir de larges concessions par force illicite pour la plupart des cas, mais tout en ayant des titres fonciers valables. Les membres de cette classe élite comprennent aussi bien des autorités politiques que militaires.

Nos observations dans la région du Sud et Nord Kivu (2015 et 2017) indiquent que la nouvelle élite concessionnaire est essentiellement éleveurs et parfois une bourgeoisie de prestige. Leurs concessions ne sont pas nécessairement mises en valeur au grand mécontentement des paysans sans terres arables suffisantes. Parce que ces grandes concessions sont destinées à l'élevage, il s'en suit qu'elles absorbent une main d'œuvre limitée contrairement aux concessions agricoles du temps colonial.

Bien que des données statistiques ne soient pas toujours disponibles et fiables, plusieurs acteurs interrogés attestent au fait que les concessions-pâturages contribuent à la diminution de la production agricole dans les territoires de Masisi et Rutsuru, Nord Kivu. En Ituri au contraire, du fait qu'il existe déjà des populations éleveurs, l'extension de leurs pâturages et la transformation de certaines concessions agricoles en pâturages ou encore celle des anciennes plantations agricoles en terres de métayage

dans un contexte d'une disponibilité limitée des terres contribue à créer une classe agricole sans terres et dépendante de la bourgeoisie terrienne (essentiellement éleveurs). Il se développe ainsi une relation conflictuelle classique entre l'éleveur et l'agriculteur dans un contexte idéologique différent de la conception de la terre et de l'espace.

Les nouveaux acquéreurs ; Contrairement à la nouvelle élite mais ayant les mêmes motivations de posséder la terre par prestige, il s'agit d'une nouvelle classe d'acquéreurs. Ils sont issus de la classe politique et économique autochtones et parfois elle fait des alliances transnationales. Qu'il s'agisse des commerçants Nande du Nord Kivu, des membres du parlement national ou des chefs militaires, les nouveaux acquéreurs changent la destination de la terre communautaire en la transformant en propriétés privées alors que les paysans continuent à espérer de prendre part au partage de ces terres du fait qu'elles représentent la territorialité de leur communauté identitaire et un patrimoine ancestral.

C'est surtout en Ituri que le conflit entre communautés locales et concessionnaires est exubérant. Ainsi, de part et d'autre, on comprend qu'il s'est opéré une mutation dans la valeur symbolique de la terre. Les chefs traditionnels terriens en Ituri en sont très conscients et l'émergence de la résistance populaire dans cette province est aussi liée à ce changement idéologique qui bouscule les fondements de la société paysanne.

Les paysans immigrés; Bien que pas nécessairement privilégiés, les paysans immigrés (dits rwandophones) constituent une classe paysanne particulière du point de vue de l'identité ethnique et de la procédure d'accès à la terre ainsi que la destination des terres acquises. Qu'ils soient éleveurs tutsis ou agriculteurs hutus, les immigrés sont une classe qui malgré les difficultés d'insertion sociale, continue les conquêtes des

terres disponibles en utilisant les procédures légales (étant exclu de la procédure coutumière de par leur identité ethnique). Du Territoire de Masisi et Rutsusu dans le Nord Kivu, territoire d'Irumu, Ituri ou encore dans le territoire de Kalehe dans le Sud Kivu, les paysans immigrés contribuent à la diversification de la conception de la terre dans la région.

Contrairement au paysan dit autochtone, qui bien que manquant de terre, ne se déplace pas pour aller en chercher ailleurs, le paysan immigré change des localités à la recherche des terres arables et disponibles. Ceci explique des récents mouvements migratoires internes des territoires de Masisi et Rutsuru, Nord Kivu vers le territoire de Lubero, Nord Kivu ou vers le territoire d'Irumu en Ituri.²⁶ Ce mouvement se fait sur base de conflit identitaire bien que l'augmentation (et diversification) de la production agricole dans le territoire de Irumu, est remarquable et attribuable à la migration.

N'étant pas nécessairement en alliance, ce groupe s'identifie à la nouvelle élite citée ci-haut et il a des alliances transnationales dans la région. Ceci explique les difficultés à être identifié comme autochtone ayant droit à accéder à la terre selon les dispositions légales en vigueur dans le pays. De l'autre cote, il faut signaler aussi que ce groupe se sent fort et protégé, ce qui suscite des rumeurs dans tous les sens.

-L'administration foncière, Elle se fonde essentiellement sur les procédures légales d'acquisition et d'octroi des titres fonciers. Cependant, dans la situation du secteur foncier à l'Est de la RDC où une bourgeoisie foncière cherche à s'accaparer des terres communautaires sur fond du dualisme de pouvoir et du pluralisme légal, l'administration foncière est devenue partisane et informellement sous le patronage de la bourgeoisie foncière.

Il faut aussi noter que durant les guerres du Congo (1998-2003), l'administration foncière était entièrement sous contrôle des autorités de la rébellion qui avaient des appétits fonciers aigus. Cette étape a contribué au changement de la qualité du service de l'administration foncière. La bourgeoisie foncière utilise ainsi ses services coûteux pour sécuriser ses acquisitions foncières et les protéger contre les paysans qui continuent à réclamer des terres comme étant une ressource à laquelle la communauté des bourgeois n'appartient pas nécessairement.

Par rapport au paysan autochtone, non seulement la procédure de sécurisation légale des terres communautaires (obtention des titres fonciers) est coûteuse (frais formels et informels), mais il se fait aussi que la plupart des paysans, parfois sans grande éducation, accordent plus d'importance au droit coutumier qu'à la loi statutaire. Il y a un bon nombre de paysans sans titres fonciers ce qui rend leurs terres vulnérables à des acquisitions illicites telles que l'indique des cas abondants dans le Nord et le Sud Kivu.

L'administration foncière, du reste un service public, devient ainsi un groupe d'intérêt dans la mesure qu'elle est au centre des transactions qui convertissent, parfois illicitement, les terres communautaires en propriétés privées, l'informel en formel. Elle n'est pas totalement au service du public mais est devenue un instrument au service de la bourgeoisie foncière qui sait la récompenser pour des services rendus.

Comme groupe d'intérêt, l'administration foncière est aussi accusée d'aider la bourgeoisie foncière dans l'identification des terres vulnérables à l'acquisition parfois sans enquête préalable. Des questions sans réponses persistent sur la relation entre l'administration foncière et les paysans immigrés par le fait que ces derniers ont souvent des dossiers fonciers en ordre.

²⁶ Les députés nationaux de l'Ituri se sont insurgés contre ces immigrations vers Irumu, Ituri. Cf. <https://actualite.cd/2017/05/22/deputes-de-lituri-sopposent-a-migration-hutus-vers-province/>

C'est dans leur application de la loi foncière sans tenir compte de la réalité des pratiques coutumières que l'administration foncière aussi engendre des conflits. Aussi, comme l'indiquent nos entretiens avec les fonctionnaires de l'administration foncière, les irrégularités dans le secteur profitent aux agents de l'administration foncière qui tirent profit de leur service dans la régularisation des dossiers fonciers. Ainsi, bien que la procédure normale d'acquisition des titres fonciers soit abordable et bien détaillées, les services administratifs relatifs ne sont jamais gratuits.

Les groupes intéressés de support. Il s'agit des groupes qui tirent profit de la situation conflictuelle et irrégulière du secteur foncier pour obtenir des services informels en utilisant des institutions et services publics. Il s'agit du système judiciaire, des services de sécurité (police, armée et service des renseignements). À cause de la similarité de service, on peut aussi ajouter à cette catégorie les groupes armés.

Les conflits fonciers occupent une bonne partie des charges horaires des tribunaux de paix à l'Est de la RDC.²⁷ Cependant, afin de sécuriser leurs acquisitions, il est de pratique que la bourgeoisie foncière achète les services des magistrats à tel point que les tribunaux ne peuvent pas être qualifiés de rendre des services équitables accessibles au paysan ordinaire. Ainsi, l'appareil judiciaire a des pratiques formelles et informelles, des frais formels et informels. Le service judiciaire est couteux et ses procédures pas toujours connues par le paysan ordinaire qui, de ce fait, recourt encore à l'arbitrage des autorités coutumières.

La police, l'armée et parfois les services de renseignement interviennent dans l'implémentation des décisions de l'administration

foncière ou encore celles des tribunaux. Ces services aussi protègent les biens fonciers, surtout en cas d'une acquisition conflictuelle. Ces services sont généralement au service de la bourgeoisie foncière. Bien que ne tirant pas directement profit de leurs services à la bourgeoisie, les services de sécurité opèrent sur ordre de leur hiérarchie qui du reste est souvent alliée à la bourgeoisie foncière.

Les groupes armés opèrent aussi dans le sens de la protection des biens fonciers de la bourgeoisie et rendre de tels services contribue à leur survie. Ils sont engagés dans la protection à long terme des biens fonciers ce que la police et l'armée, du reste engagée informellement, ne peuvent offrir.

Groupe d'intérêts communautaires. Il s'agit des paysans et de la résistance populaire. La classe paysanne constitue un groupe qui a intérêt à récupérer des terres communautaires et avoir accès à plus de terres arables pour assurer la survie. C'est un groupe qui fait face non seulement à la vulnérabilité de ses terres et mais aussi aux mutations des valeurs sociales qui l'ont toujours caractérisées. C'est un groupe des perdants (voir plus bas).

A défaut d'un pouvoir institutionnel qui l'aide à faire face à ces défis, la classe paysanne organise, par le biais des jeunes, une résistance populaire, parfois violente, pour défendre ce qui reste de ses intérêts. Ce mouvement de résistance populaire prend différentes formes dans les trois provinces. Il y a des cas de résistance violente, de dialogue avec le nouvel acquéreur et parfois de recours à la justice.

²⁷ Cas en Ituri



4.2. Les centres de pouvoir, d'autorité et de ressources dans le secteur foncier

Le pouvoir dans le secteur foncier à l'Est de la RDC est partagé par plusieurs 'centres de pouvoir', d'autorité et de ressources qui ne sont pas nécessairement en harmonie et créant ainsi un disfonctionnement à l'échelle du secteur. Il n'y a pas de communication directe entre ces différents centres et à défaut ils peuvent être en compétition (parfois violente). Le disfonctionnement est accentué par le fait que tous ces centres ne jouent pas par les mêmes règles et pour les mêmes intérêts.

En plus, au sein de chaque centre, les entités sont hiérarchiquement organisées avec ceux qui ont le plus de pouvoir empiétant sur les autres. Aussi, les centres peuvent être soit dans la sphère formelle ou informelle. Le centre du pouvoir coutumier a une position ambiguë, car étant aussi bien dans le secteur formel qu'informel.

Les centres de pouvoir

L'État et ses services publics (administration foncière, système judiciaire, services de sécurité) constituent un centre hiérarchique de pouvoir dans le secteur. C'est l'État –via les services publics- qui octroie les titres fonciers. Pour une requête des terres de plus de 10 hectares, c'est le gouverneur de la province qui signe le titre, si les terres requises vont au-delà de 25 hectares, le dossier relève du gouvernement central (ministère des Affaires foncières, Cf. Code foncier 1973). Dans ce processus de prise de décisions, le gouvernement central a la préséance et parfois empiète sur les décisions des institutions subalternes.²⁸

Ainsi, les groupes d'intérêt dans le secteur cherchent à avoir des alliés dans ce centre de pouvoir pour ainsi régulariser leurs acquisitions. Ajouter à ce dynamisme, l'instabilité des institutions politiques, le changement régulier de leurs animateurs/leaders, la limite des ressources des services de l'État (ex. salaires, budgets),

²⁸ Du fait que les autorités locales n'aient pas été impliquées dans le processus et que le permis minier et forestier ressortisse du pouvoir central, il y a des cas que ces permis ont été livrés sans tenir compte du positionnement des terres communautaires destinées à l'agriculture et des populations qui ont les forêts comme habitat et vivent de la chasse.

ce centre est en proie à la corruption et au monnayage des services. Ceci le rend vulnérable aux demandes de la bourgeoisie foncière.

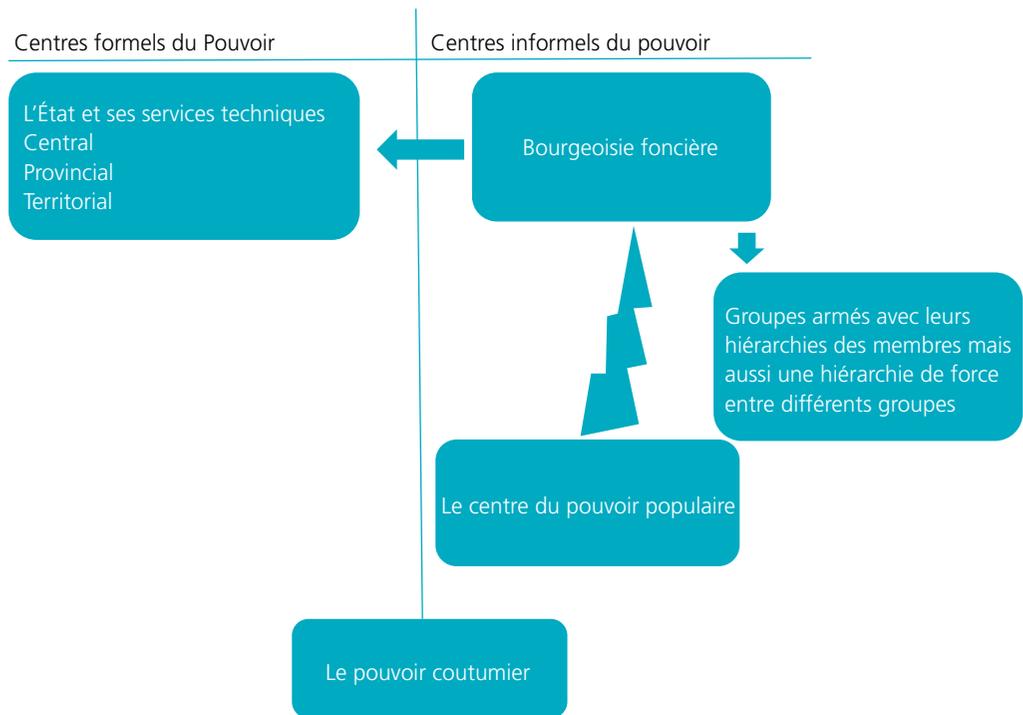
De par la tradition, le centre coutumier du pouvoir a encore de l'impact formel dans le secteur foncier malgré sa marginalisation progressive. Pour les communautés autochtones, le mwami et les chefs des clans ont un pouvoir foncier réel et du point de vue des membres de ces communautés, ce pouvoir est formel. Cependant, le centre coutumier du pouvoir est aussi informel du fait de sa position légale marginale dans le secteur.

La bourgeoisie foncière et les groupes armés ont un pouvoir foncier informel bien qu'influent dans le secteur. Ceci explique la résistance populaire contre leurs actions et position. Cependant, ces centres se servent/manipulent des centres étatiques et coutumiers sur lesquels ils exercent parfois une forte influence pour protéger leurs intérêts.

Le pouvoir populaire est un centre d'action de plus en plus grandissant (ex. dans la province d'Ituri et Sud Kivu). C'est au cœur de ce centre que s'organise la résistance populaire à la spoliation des terres communautaires. Les populations locales organisées en mouvement d'action (surtout la jeunesse) deviennent un centre de pouvoir avec lequel il faut compter dans le secteur. Plusieurs coups de force de la bourgeoisie foncière, même avec la bénédiction de l'État, ne trouvent pas nécessairement leur application à cause de la résistance populaire. Ce mouvement parfois utilise le pouvoir coutumier pour résister mais il peut aussi être juste un mouvement populaire dans les milieux où le pouvoir coutumier est corrompu et jouant pour le compte de la bourgeoisie foncière dont il fait partie.²⁹

²⁹ Il existe plusieurs cas de résistance contre l'occupation des terres communautaires par les concessionnaires, surtout les concessionnaires miniers. La Mwami de Kaziba (Sud Kivu) est célèbre pour sa résistance, avec son peuple à l'installation d'une compagnie minière dûment enregistrée. Dans le territoire de Kalehe, le Mwami de Bahavu est au contraire en conflit avec sa population qui l'accuse de complicité dans la spoliation des terres communautaires.

Fig. 2. Les Centres de pouvoir dans le secteur foncier



Les Centres d'autorité

Les centres de pouvoir ne sont pas nécessairement les centres d'autorité dans le secteur. Ceci crée un déséquilibre de pouvoir et un dynamisme dysfonctionnel surtout du point de vue de la gestion du secteur et de l'application des décisions et des politiques foncières.

L'autorité de l'État est faible et ainsi l'application de la loi est contestable. Ce sont les groupes armés qui ont une autorité incontestable, bien qu'éphémère, à cause de la force des armes. Ceci explique le recours à la force, parfois disproportionnée, contre les communautés pour l'application des décisions et politiques foncières. L'État et ses services ont compris que c'est la force

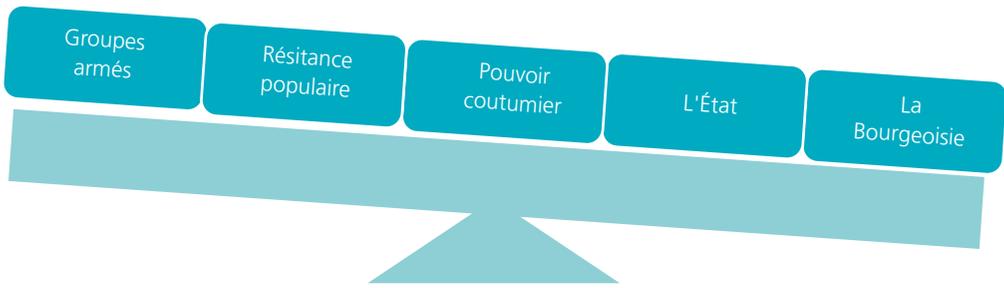
des armes qui donne l'autorité dans cette région et non le respect de la loi. D'où une constante utilisation de la police (souvent victime des violences par la résistance populaire, car n'étant pas armée)³⁰ ou des éléments des forces armées (mais qui ne peuvent pas faire un gardiennage à long terme, étant dans une situation irrégulière) et parfois des services de renseignements qui procèdent par intimidations.³¹

En face des services de sécurité de l'État se trouvent les groupes armés (ou individus armés) qui peuvent assurer un gardiennage à long terme des concessions conflictuelles. Ces groupes armés empêchent les paysans en quête de terre d'empiéter sur les concessions non-exploitées par la bourgeoisie. La bourgeoisie n'a pas d'autorité

30 On peut compter des nombreux cas des postes de polices incendiés par les communautés autour des conflits fonciers en Ituri (ex. Territoire de Djugu), Sud Kivu (ex. Kalehe et Walungu) ...etc. Recherches de terrains 2015 et 2017.

31 Des cas fréquents d'enlèvement à Kitchanga, Nord Kivu, des individus impliqués dans les conflits avec la bourgeoisie foncière. Mai 2017

Fig. 3. Centres d'autorité



dans le secteur à cause de son standing moral dû aux actes illicites d'acquisition des terres. Entre la bourgeoisie (faible) et les groupes armés (forts), s'alignent les autres centres d'autorité dont l'État, le pouvoir coutumier et le pouvoir de la résistance populaire.

Les Centres de ressources. La destination des terres communautaires était principalement l'agriculture et l'élevage de subsistance. Cette réalité est en mutation rapide. Ainsi il y a deux modèles de centre de ressources dans le secteur. La terre devient une source centrifuge pour accéder à d'autres privilèges de classe pour la bourgeoisie et en même temps une source

centripète pour les communautés locales qui veulent la garder (et y appartenir) comme source de subsistance et d'identité. La coexistence de ces deux modèles crée une tension qui se traduit par des conflits constants dans le secteur.

Dans le modèle centrifuge (celui de la bourgeoisie foncière), les terres servent principalement comme source de prestige social (un vestige traditionnel), une ressource d'exploitation minière (les concessions minières), des pâturages pour un élevage parfois de prestige et le métayage. Dans le modèle centripète, la terre est communautaire (territorialité), source de subsistance et d'une identité commune.

Fig. 4. Centres de ressources : Modèle Centrifuge

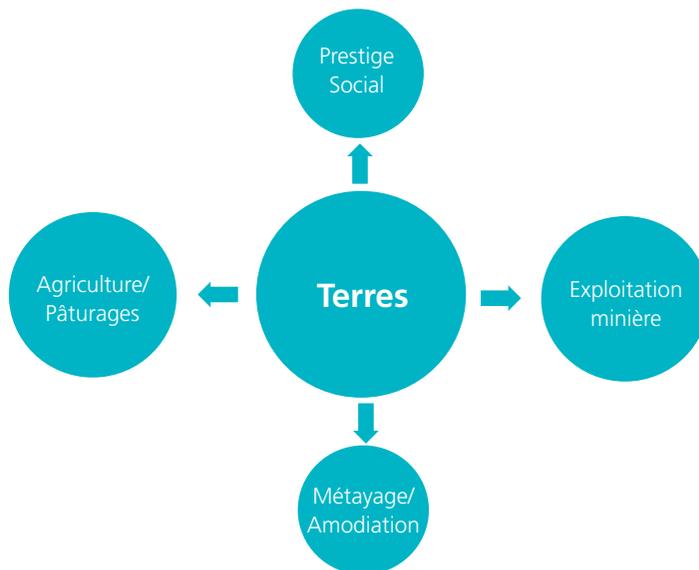
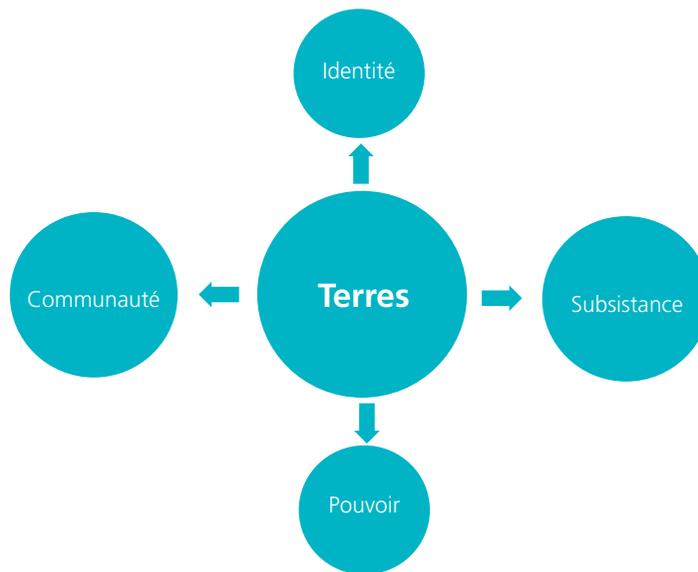


Fig. 5. Centres de Ressources : Modèle Centripète



4.3. Rapport de force et de ressources entre la bourgeoisie foncière et les communautés paysannes

Comme le note Matabaro (2004 : 386), pour accéder à la terre et/ou sécuriser leurs possessions, les paysans opèrent encore et souvent selon le droit coutumier local et s'adressent comme autrefois aux autorités coutumières. Celles-ci se considèrent comme revêtus de compétences en matière foncière alors que la loi les a exclues des rangs des autorités foncières. Elles sont ainsi continuellement aux prises avec l'administration foncière qui leur conteste toute compétence en ce domaine.

La vénalité des chefs coutumiers les conduit assez souvent à des spoliations paysannes au profit des bourgeoisies urbaines lesquelles entretiennent des rapports de complicité avec ces autorités. Ces bourgeoisies sont par ailleurs les seules à pouvoir mobiliser le droit positif et à diligenter

l'enregistrement des terres à travers les méandres de l'administration foncière. Pour apporter la preuve de la mise en valeur des concessions acquises, ces bourgeoisies urbaines proposent des contrats précaires aux paysans dont les terres ne suffisent plus à la subsistance des familles. En contrepartie, les paysans fournissent selon le cas, des prestations en travail non rémunérées ou payent des redevances en nature ou en argent (Le métayage ou amodiation).³²

La conséquence est l'émergence d'une classe agricole dépourvue des terres et à la merci de la bourgeoisie (ex. Butembo dans le Nord Kivu, largement dans la province d'Ituri, aussi dans les territoires de Kabare et Walungu dans le Sud Kivu). Cependant, le sentiment d'être sans terre pour une population pour qui la terre représente plus qu'un moyen de subsistance est douloureusement ressenti dans les communautés locales. En face des acquisitions irrégulières des terres communautaires qui changent en même temps de destination naît un mécontentement populaire qui se transforme en

³² Le système de métayage et d'amodiation est largement pratiqué dans la région. Des cas d'étude se situent par exemple dans le district de Kabare, Sud Kivu et Butembo, Nord Kivu et largement en usage dans la Province d'Ituri.

une force de résistance menée généralement par les jeunes.³³

Ainsi, alors que la bourgeoisie a les services de l'État à son compte, les communautés locales ont un pouvoir coutumier ambigu et une résistance populaire. L'utilisation de la force par la bourgeoisie (et non pas nécessairement de la justice) a fait comprendre aux communautés que les enjeux sont différents. Il existe à travers la région des groupes d'autodéfense pour sauvegarder les intérêts de la communauté, dont la terre. Bien que l'objectif premier de ces groupes ne fût pas a priori de contrôler les biens fonciers, mais ils en font partie tout de même.

Que ce soit contre les concessionnaires en Ituri ou encore contre les exploitants miniers au Nord et Sud Kivu, la résistance populaire s'organise de plus en plus avec ou sans l'appui du pouvoir coutumier. Les instances où ces groupes ont incendié des postes de police ou simplement interdit aux concessionnaires d'accéder à leurs terres abondent dans la province d'Ituri et Nord Kivu. La bourgeoisie fait recours à des éléments des forces armées ou des groupes armés pour la protection de leurs intérêts fonciers.³⁴

Les communautés locales, dans le Nord et Sud Kivu commencent aussi à comprendre qu'il faut mobiliser la justice et ainsi attaquer les concessionnaires irréguliers en justice et défendre les intérêts communautaires. Quelques cas où les paysans se sont organisés pour financer un cas en justice contre un bourgeois existent et risquent de faire un cas d'école et inspirer des cas similaires et une mobilisation populaire de plus en plus puissante.³⁵

Du fait que les bourgeois fonciers possèdent plus de terres que les paysans, l'indisponibilité des terres à l'agriculture paysanne et l'émergence de la classe agricole sans terre fait de la question

foncière une question morale et de justice sociale. La résistance populaire, parfois à l'arme blanche, fait de la question foncière une question dangereuse. Le duel est engagé sur plusieurs fronts, les paysans ne se laissent plus faire et les bourgeois utilisent d'autres astuces (ex. plaider en Ituri, promesses de développer les terres et fonder des entreprises...etc.) pour soudoyer les paysans.

4.4. Note sur la classe des perdants: Les paysans

Il est aussi à comprendre que le système de distribution des terres coutumières suivant le mode évoqué plus-haut est plus ou moins affaibli par l'usure et la pression démographique alors que les chefs coutumiers n'ont plus augmenté leur quota de terres. Des larges portions des terres ont été occupées par les concessionnaires, les compagnies minières et les pâturages. Il se fait alors que les terres disponibles à la distribution ne suffisent plus et le volume de terre dont le paysan hérite à travers la lignée familiale peine à garantir la subsistance et crée d'énormes conflits liés à l'héritage.

C'est un système foncier coutumier affaibli par les limites qui lui sont imposées par son inclusion dans le système moderne. Jadis, les chefs augmentaient le volume de leurs terres suivant des pratiques d'affiliations politiques et de la coopération avec les chefferies voisines (ou la guerre) comme le décrit Masson (1966) dans l'histoire de la Bushi au Sud Kivu. Ainsi les paysans, ayant a priori une connaissance limitée de la loi et des procédures administratives dans le domaine foncier sont victimes des contrats mafieux et d'expropriation illicite par les bourgeois fonciers (inclus des mwami).³⁶

33 Les jeunes ont le sentiment qu'il n'y a plus de terres disponibles pour eux, à travers le système d'héritage ou même d'allégeance au chef des terres / ou Mwami.

34 Des cas tels que ceux de la cimenterie Taverne à Kabare ou de la compagnie minière au secteur de Kaziba, territoire de Walungu, Sud Kivu.

35 Entretien à Goma, Mai 2017.

36 Entretien au monastère de Butembo, 2015.

Soumis au manque d'opportunités économiques, nombreux sont des paysans qui ont vendu leurs terres, parfois sous la supercherie. Il émerge ainsi une classe des paysans sans terres arables qui se soumet au métayage, amodiation ou à l'occupation des concessions en jachère. Ceci crée un problème de justice sociale qui ne peut contribuer à la paix sociale.

Dans cette classe des perdants, il y a évidemment des individus dit des 'venants', parce que venus d'ailleurs et installés sur des terres communautaires souvent en suivant le protocole coutumier d'hospitalité. Parmi ces 'venants' figurent ceux qui sont venus dans la région comme travailleurs dans les domaines agricoles et qui se sont installés sur les terres des plantations après la banqueroute des sociétés employeurs.

Mais il existe une catégorie de 'venants' devenue difficilement acceptable et leur présence suscite des conflits non seulement à cause de leur différence identitaire mais aussi à cause de leur différent mode de vie qui est l'élevage. Ce sont des éleveurs venus pour la plupart du Rwanda et du Burundi voisins et qui se sont installés dans les hauts plateaux de l'est de la RDC et aussi des agriculteurs hutus venus du Rwanda et des territoires de Rutsuru et Masisi, Nord Kivu, vers le territoire de Irumu, Ituri.³⁷

L'accès à la terre pour les populations mentionnées ci-haut est souvent refusé sur la base de la loi coutumière parce que leur identité ne renoue pas automatiquement au symbole

« Le Mwami lui-même commence à enregistrer les réserves des terres communautaires sous son nom aux services de cadastre. Les terres communautaires deviennent les propriétés privées du Mwami. Il ravit même des terres de ses sujets pour ses notables. Les gens sont maintenant opposés au Mwami, surtout à M. X, responsable de la cour royale. C'est lui qui fait la supercherie sur les terres. »

Entretien, Sud Kivu, 2017.

ethnique et communautaire qui garantit de facto l'accès à la terre et l'insertion communautaire selon la tradition.

Les femmes constituent aussi un groupe identifiable dans la catégorie des perdants. De par la coutume, elles n'ont pas directement accès à la terre et ne peuvent pas directement hériter de la terre familiale. Il y a beaucoup de subtilités à cette règle coutumière et on devra considérer le rôle du mariage dans l'aliénation des droits de la femme.³⁸

Le travail fait par plusieurs organisations de la société civile a encouragé les femmes et les communautés à ouvrir le dialogue sur l'accès des femmes à la terre dans certaines communautés comme nous l'avons constaté dans le territoire de Kelehe et dans une conversation avec le chargé des affaires foncières de la chefferie de Buhavu (2015).

³⁷ Entretiens à Bunia, 2017.

³⁸ Notre travail sur la transformation des relations de genre en RDC renseigne sur les relations des femmes aux propriétés. Bamana (2017) Female Power and changing gender relations in the DRC (forthcoming). A Butembo et à Uvira, il y a des conflits entre parents et enfants adultes, aussi bien filles que garçons, quant à la procédure d'héritage. Les subtilités de cette pratique interdisant aux femmes l'accès à la terre se basent sur le principe patriarcal et patrilinéaire dans la plupart des communautés à l'est de la RDC. Le mariage transfère la femme et ses droits d'héritage de sa famille natale à la famille d'adoption ou elle est 'étrangère' et ainsi perd l'accès direct à la terre, à laquelle elle accède seulement sous tutelle de son mari.

5. Analyse du contexte conflictuel et des problèmes d'économie politique

5.1. Le Champ relationnel du conflit foncier

Il apparaît trois champs de conflits autour de l'enjeu foncier à l'Est de la RDC. Il s'agit des rapports de compétition entre l'administration foncière et les autorités coutumières (premier champ relationnel); des rapports entre les autorités coutumières et les paysans (deuxième champs relationnel); et des rapports entre la bourgeoisie foncière et les paysans (troisième champs relationnel). Matabaro (2004 : 386) estime que c'est au-dedans de ce triple champ relationnel que se noue la crise foncière à l'Est de la RDC.

En regardant de près, il s'agit plutôt d'un champ des relations dysfonctionnelles dans un rapport des forces disproportionnées (forces et ressources). Dans ce champ, les acteurs qui devraient se servir des protocoles et procédures ainsi que des services juridiques disponibles afin de jouir et protéger pleinement leurs droits fonciers sont plutôt en compétition pour les biens fonciers utilisant des mécanismes formels et informels, ce qui transforme les biens fonciers en source de conflits permanent. Ceci est presque devenu l'enjeu dans une région où la pression démographique et la disponibilité des terres arables et des pâturages ne sont pas en équilibre.

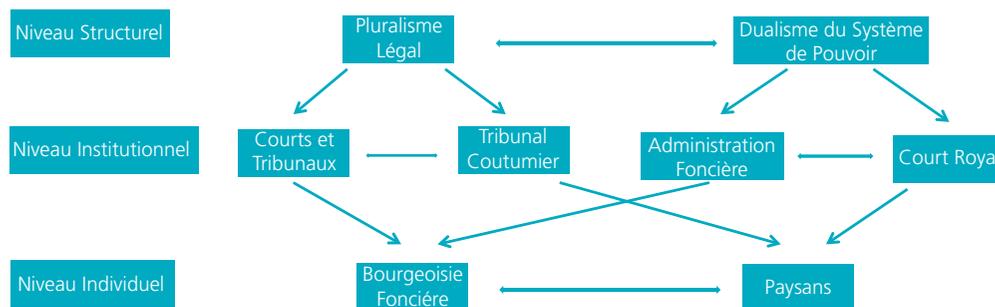
Concrètement, il s'agit au départ, de la compétition des compétences entre l'administration foncière se basant sur la loi

statutaire et l'autorité coutumière se basant sur la coutume. Les deux sources de loi dans le secteur ne se complètent pas mais plutôt la loi statutaire se situe au-dessus et donne ainsi à ses usagers la priorité. Ceci ignore le fait que les paysans dans les communautés locales n'ont jamais cessé de vivre en relation avec la loi coutumière qui règle leur vie au quotidien, du fait que la loi statutaire est non seulement mal connue mais pas toujours adaptée aux réalités sociales de la communauté. Cette doublure de compétence dans le secteur et l'avènement de diverses sources d'autorité dans la région (exemple : les groupes armés,) n'ont fait qu'exacerber le niveau des conflits.

Pendant nos recherches et selon les entretiens récents (2017), il apparaît que les paysans ne sont pas toujours conscients des lois qui dirigent et garantissent la jouissance de leurs droits fonciers. Ce n'est pas que ces paysans doivent avoir une connaissance active des lois particulières, mais plutôt qu'en cas de conflit, ils ne sont pas toujours précis sur l'autorité ayant la préséance et la juridiction des affaires foncières. Les paysans recourent souvent au Mwami et au chef de clan à cause de leur proximité physique et émotionnelle.

Les paysans sont en compétition avec la bourgeoisie foncière qui ne les considère pas comme ayant les mêmes droits et étant protégées par les mêmes lois. La bourgeoisie foncière est en mesure de mobiliser les services administratifs et ainsi se prévaloir d'avoir plus de droit à cause de son utilisation du droit statutaire. Les paysans

Fig. 6 : Champs conflictuels dans le secteur foncier



n'ont qu'une relation symbolique à la terre et à la structure qui garantit sa distribution selon la procédure coutumière. La bourgeoisie foncière manipule l'autorité coutumière en sa faveur et cette dernière se considère être membre de la classe élite et la classe bourgeoise à cause de sa gestion des terres communautaires.

Les paysans utilisent aussi les services administratifs (exemple tribunal de la paix, cadastre), mais ils ont rarement des ressources suffisantes pour payer ces services et les influencer en leur faveur.

Ce champ relationnel des conflits fonciers peut aussi être interprété à trois niveaux. Il s'agit du niveau structurel, institutionnel et individuel. Au niveau structurel, il s'agit du pluralisme légal et du dualisme dans le système. Il est aussi question de l'habilité de l'État-nation à intégrer les communautés locales dans une communauté nationale. Il s'agit ici d'un problème crucial de l'État nation dans le contexte africain comme le notent plusieurs chercheurs africanistes (Mikell 1997, Okondjo 1976). Le niveau institutionnel nous présente des institutions inégalement représentées dans la région et pas toujours accessible aux paysans.

Matabaro (2004) énumère certains éléments particuliers du conflit foncier à l'est de la RDC.

Il s'agit de la nationalisation et la précarité des droits de jouissance, des pratiques en marge de la loi, l'ambiguïté des statuts des terres rurales, l'équivocité sur la nature des droits des agents coutumiers ainsi que la méconnaissance des droits.

5.2. Problèmes d'économie politique du secteur

Nous avons identifié quelques problèmes du point de vue de l'économie politique du secteur (Problème driven analysis).

- L'exclusion de la coutume comme source de droit foncier.

Les pratiques de la bourgeoisie foncière, aussi bien que celles de l'administration foncière indiquent une exclusion de la coutume comme source légitime de droit foncier. Selon nos entretiens à Goma (2017), il y a une indication que la coutume et les traditions foncières sont plus ou moins jugées inadéquates pour un système foncier moderne qui doit permettre la création du marché d'échange dans le secteur foncier.

Cependant, pour les paysans, la coutume et non la loi statuaire qu'ils connaissent mal, est encore une source de droit foncier légitime. L'arrogance de la bourgeoisie et l'indisponibilité des terres

arables poussent encore les paysans à croire qu'il faut protéger leurs terres ou ce qui en reste. Bien que la loi statutaire leur offre la promesse d'une telle protection, son alignement avec la bourgeoisie sème le doute de son impartialité.

- Le secteur foncier est en crise et rongé par des conflits.

Le dysfonctionnement des institutions et particulièrement de l'administration foncière ainsi que l'inadaptabilité de la législation foncière par rapport aux réalités socio-économiques des communautés a créé beaucoup de conflits dans le secteur. Leur pérennisation a créé une crise. Les institutions sociales et juridiques dans la région semblent être saturées par des nombreux litiges fonciers. Bien que différents mécanismes de résolution soient mis en application, il manque une législation adaptée qui puisse guider et encadrer les citoyens dans les transformations profondes que subit le secteur.

- Contrôle du système formel par les acteurs informels.

L'influence grandissante du secteur informel dans le secteur foncier et ses institutions affaiblie l'équité de l'administration foncière et du système juridique dans leur devoir respectif d'octroyer et de protéger les droits fonciers. Il s'en est suivi un manque de confiance du public dans les institutions du système foncier et le recours au système de résistance informel (résistance populaire) pour protéger les intérêts communautaires contre toute prédation foncière.

Conflits entre les sources d'autorité et de pouvoir.

L'application d'une politique foncière souffre de la diversification des sources d'autorité et de pouvoir dans le secteur. Non seulement il y a plus d'une source d'autorité et de pouvoir mais ces sources

sont parfois en compétition. De plus en plus, il y a des voix qui s'élèvent contre l'existence du pouvoir traditionnel dans la région car il contribue à la longévité du dualisme dans le système de pouvoir.³⁹

- Contradictions entre différents codes relatifs au secteur (code foncier, code minier et code agricole).

Le manque d'harmonie entre les différents codes relatifs au secteur foncier contribue au dysfonctionnement et conflits dans le secteur. La pratique actuelle indique que le code minier a la préséance sur le cadastre résidentiel. En fait, les permis miniers sont délivrés par l'autorité centrale qui, de ce fait semble avoir la préséance sur les autres. Aussi en cas de conflit, une telle disharmonie entre les codes permet à l'avocat de choisir le code qui est favorable à son client.

- Changement de la destination des terres communautaires et l'émergence d'une bourgeoisie de prestige.

La diversification démographique n'a pas seulement amené une diversité ethnique mais aussi d'autres modes de subsistance. Ainsi, les terres principalement destinées à l'agriculture de subsistance sont parfois transformées en pâturages par des populations qui ne considèrent plus une communauté particulière et sa terre comme source d'identité ethnique. La bourgeoisie foncière a aussi introduit la pratique de tenure foncière pour l'augmentation du prestige social. Ceci change la destination des terres communautaires bien que la population autochtone ne le voie pas toujours de cette manière.

Mutation des valeurs sociétales.

Le moins que l'on puisse dire est que la société à

³⁹ Entretien avec les députés provinciaux. Mai 2017.

L'Est de la RDC est en pleines mutations sociales et les valeurs traditionnelles qui ont longtemps inspiré et guidé la vie quotidienne et les pratiques foncières ne sont plus adaptées au type de société de ces jours. Les symboles d'identité et de communautés sont en pleines mutations sans que les nouvelles valeurs de l'État-nation (ex. citoyenneté, économie capitaliste) ne puissent garantir des opportunités économiques et d'intégration communautaire.

Ramifications transnationales.

Les problèmes fonciers de l'Est de la RDC ont des ramifications qui vont au-delà des frontières nationales. Du fait qu'une partie de la population impliquée dans ce secteur a des origines au Rwanda, en Ouganda et au Burundi, et continue à y entretenir des relations, il y a plusieurs pratiques qui sont sujettes à ce réseau des relations transnationales. La poussée démographique dans le secteur est liée à ce réseau transnational où les populations déjà installées invitent leurs amis et familles des pays voisins à venir les rejoindre alors que le système de transactions foncières n'est pas encore règlementé pour des cas qui engagent des citoyens à double nationalité.

Il existe aussi des cas où les bergers burundais, rwandais et ougandais viennent paître leurs troupeaux sur les pâturages congolais et ceci au mécontentement de la population locale (ex. La plaine de la Ruzizi).⁴⁰

- Partage des ressources sur base de clivage communautaire et partage de l'espace communautaire

L'accessibilité ou non à la terre crée des classes économiques telles que les déplacés économiques dans le territoire de Irumu, Ituri ou encore les paysans sans terres au Nord Kivu et Ituri. Ces

classes économiques forment des classes sociales qui, malheureusement, peuvent correspondre aux limites ethniques et ainsi créer des clivages communautaires. De pareils clivages ont un impact sur le partage de l'espace communautaire (ex. les marchés, les villages) et la cohabitation sociale. C'est sur ces lignes de démarcation que se jouent parfois les conflits intercommunautaires.⁴¹

5.3. Schèmes de gestion des conflits et d'harmonisation des problèmes sectoriels

Au champ conflictuel mentionné ci-haut correspondent des schèmes de résolutions. Nous avons répertorié trois schèmes de mécanismes mis en place pour la gestion des conflits fonciers. Il faut toutefois noter que l'approche légale, bien que soutenue formellement, s'avère de plus en plus insuffisante à gérer et à résoudre des conflits dans lesquels les symboles identitaires et ceux de pouvoir soutiennent la base de la communauté alors que l'organisation sociale des communautés particulières soutient l'administration coutumière du secteur foncier.

Face aux problèmes sectoriels, il a été proposé une réforme foncière qui harmoniserait les contradictions internes du système tout en l'adaptant aux réalités socio-économiques des communautés locales. La commission chargée de la réforme (CONAREF, Commission Nationale de la Réforme Foncière) a du mal à fonctionner à cause d'une part, de l'instabilité des institutions politiques, et d'autre part, du manque de volonté politique pour prendre en charge les problèmes fonciers à l'Est du pays.

Du point de vue de l'économie politique du secteur, les acteurs chargés de la réforme n'ont pas intérêt à réformer un système qui leur profite

⁴⁰ Observation pendant les recherches de terrain 2015 et 2017.

⁴¹ Cas pertinent au Nord Kivu où les paysans hutu habitent les hauts plateaux alors que les autres sont sur la côte, mais partageant d'autres espaces sociaux tel que le marché (ex. le marché de Kalehe, Nord Kivu) (Recherche de terrains, Mai 2017).

Du Bushenge

Le Bushenge est un concept polysémique, notamment rencontré dans le Masisi. Selon Mastaki et Vak (2008 :25),

Le Bushenge pourrait être entendu comme une institution de base et d'origine coutumière, regroupant les familles ou clans sous la dépendance du Mwami, et ayant pour mission la gestion et la résolution des conflits sociaux en général, et particulièrement des problèmes fonciers dans le respect des règles de collégialité, de composition ou de concertation. Des institutions similaires existent dans d'autres communautés notamment l'umuryango dans la communauté Hutu, le Buuma dans la communauté Tembo.

et profite aussi à leurs alliés. Les paysans et les chefs traditionnels qui seraient bénéficiaires d'une telle réforme ont un pouvoir d'influence limité sur les institutions en charge de la réforme foncière.

Certains schèmes de gestion et résolution des conflits et d'harmonisation des problèmes sectoriels.

- Mécanismes Juridiques de résolution des conflits. Il existe dans la région, les tribunaux, notamment le Tribunal de la Paix (proche des communautés, bien que pas implantée à tous les niveaux de la territoriale) ou celui de Grandes Instances dans les grands centres urbains, pour légiférer en matière foncière.
- Mécanismes traditionnels de gestion des conflits. Les conflits fonciers à l'Est de la RDC ne sont pas nouveaux bien qu'ayant fondamentalement changé de nature. Il existe, dans l'organisation politique des communautés locales, des institutions qui avaient pour objectifs de régler les conflits fonciers (voir encadré). Malgré leur intégration dans l'État-nation, la communauté locale se réfère

encore à ces institutions. Dans le Territoire de Kalehe, Sud Kivu (2015), nous avons rencontré le tribunal coutumier chargé des affaires foncières.

- Les Mécanismes communautaires de gestion des conflits fonciers. Ils ont été pour la plupart introduits par les Organisations de la Société Civile, les Organisations non-gouvernementales et leurs partenaires internationaux.
- La résistance populaire bien que ne résolvant pas les conflits est perçue par les communautés locales comme un mécanisme de protection et d'autodéfense. Elle indique ainsi le déficit des mécanismes institutionnels dans la prise en charge des conflits fonciers. Mais cet engagement communautaire indique aussi une limitation dans la représentativité communautaire ainsi qu'une déconnection entre les communautés et l'engagement de la société civile.
- Le plaidoyer et l'engagement de la société civile et celui des organisations communautaires. Les organisations de la société civile utilisent le plaidoyer pour rappeler aux autorités politiques leur engagement pour l'harmonisation des problèmes dans le secteur foncier.

5.4. Ethnicité, nationalité, migration et la marginalisation foncière

Un élément important dans la discussion du secteur foncier à l'Est de la RDC est celui de la marginalisation foncière sur base d'identité ethnique. Les membres rwandophones des communautés locales sont perçus comme n'ayant pas droit aux terres communautaires à cause de leur identité ethnique. Cette situation est de plus équivoque à cause de l'ambiguïté politique de leur statut national et

de la géopolitique transnationale. Ainsi donc, la confusion persistante entre ethnicité et nationalité est à la base de la marginalisation foncière des populations rwandophones ayant en commun l'usage de la langue Kinyarwanda bien qu'appartenant à des vagues migratoires différentes.

La marginalisation foncière pour ces populations se joue à deux niveaux. Au niveau de leur identité ethnique. Du fait que la conception traditionnelle de la terre communautaire chez les paysans détermine qui est membre de la communauté et qui peut accéder à la terre selon le régime coutumier, plusieurs individus rwandophones se retrouvent marginalisés et n'ont pas accès à la terre.

Au niveau de leur identité nationale, en tant que citoyen, ces individus ont le droit de faire la demande de la terre et d'en jouir selon les dispositions foncières en vigueur. Certains d'entre eux sont ainsi en possession des titres fonciers bien que parfois faisant face à une marginalisation sociale. Cependant, pour ceux n'ayant pas accès à la terre, l'ambiguïté, plutôt politique que légale sur leur statut national, contribue largement à leur marginalisation foncière dans un contexte où la terre est devenue une ressource rare⁴²

La marginalisation foncière contribue ainsi aux conflits intercommunautaires du fait que les populations marginalisées sont démunies de leur droit d'appartenance aux communautés locales défini sur base de l'accès à la terre. L'exclusion communautaire et la marginalisation identitaire rendent difficile l'accès à la terre sous régime

coutumier et l'ambiguïté politique sur le statut national de ces populations n'aide pas dans le processus d'accès à la terre suivant la loi statutaire. Ainsi se constitue un cycle de violence et conflits communautaires sur fond économique (accès à la terre) et social (accès à la communauté-identité).

Les conflits intercommunautaires et la marginalisation foncière poussent ainsi les populations rwandophones pour la plupart à se déplacer vers les zones ayant des terres arables disponibles. Ceci explique les déplacements récents des populations surtout du territoire de Masisi et Rusturu vers le territoire de Lubero, Nord Kivu et celui de Irumu en Ituri. Ces déplacements dits migrations économiques, jugés nécessaires par l'élite rwandophone par exemple⁴³, ne sont pas toujours bien accueillis par la population locale dans les zones d'accueil et par l'élite politique originaire de ces zones. Les députés nationaux d'Ituri s'opposent à la migration vers le territoire d'Irumu⁴⁴ et le gouverneur du Nord Kivu a initié une investigation sur ces migrations politisant ainsi la situation.

Ainsi donc, ces populations rwandophones font face à une autre marginalisation sociale sur la base de leur identité ethnique qui tend à les priver de leur droit foncier et leur droit à la survie. Ceci constitue ainsi un nouveau cycle de violence, de conflit interethnique et de marginalisation foncière entretenue par la situation politique confuse de la RDC.

42 Cf. Loi 04/024 du 12 novembre relative à la nationalité congolaise

43 Entretien avec député provincial hutu. Mai 2017.

44 Cf. <https://actualite.cd/2017/05/22/deputes-de-lituri-sopposent-a-migration-hutus-vers-province/>

6. Évaluation des acteurs importants dans le secteur foncier à l'est de la RDC

6.1. Évaluation des intervenants

Les Intervenants	Niveau d'intérêt dans le changement	Niveau d'influence dans le secteur	Implications pour le Programme
La bourgeoisie foncière	Très Limité. Le changement irait généralement contre leurs intérêts.	Moyen. L'influence des bourgeois est grande du point de vue informel et leur capacité à contrôler le système et à convertir l'informel en formel.	Dialoguer avec eux pour une conscientisation. Un éventuel changement/reforme nécessite leur collaboration et implication
Les paysans (Communautés)	Très élevé. Le changement leur profiterait à grande échelle.	Limité. Etant le grand perdant dans la crise foncière, ils ont une influence limitée sauf en cas d'association et mobilisation communautaire à travers les NGO, la société civile et la résistance populaire	Autonomisation (Empowerment) et éducation des paysans sur leurs droits et responsabilités foncières. Continuer à les éduquer sur les méthodes de résolutions des conflits fonciers. Initiation aux méthodes de base des diagnostics des conflits.
Les groupes armés / Individus armés	Très limité. Le changement irait contre leurs intérêts	Moyen. Bien qu'ayant de l'autorité, ils ne peuvent poser d'actes formels contraignants	Dialoguer avec eux au niveau du forum du village
Les chefs traditionnels	Elevé. Face aux conflits dans leurs juridictions, ils sont intéressés au changement, mais ce changement ne doit pas entamer leur pouvoir.	Très Elevé	Acteurs importants dans le processus de changement et de mobilisation communautaire (contre la violence par ex.). Reconfigurer l'idéologie de la terre communautaire et la position du chef dans la dynamique de changement.
L'administration foncière	Elevé. Bien qu'ayant certains intérêts à tirer du dysfonctionnement, ils sont enclins à suivre la loi.	Très Elevé	Acteurs importants dans l'harmonisation des textes régissant le secteur. Divulguer des processus admin ainsi que leur accessibilité.
Les acteurs sociaux/ Société civile	Très élevé Ayant fait du changement l'objectif de leur action.	Moyen Ils ont des connaissances et techniques utiles au processus de changement/reforme mais ils ne sont pas nécessairement au centre du pouvoir et autorité	Acteurs importants dans la mobilisation communautaire. Améliorer la représentativité communautaire et en faire un canal d'éducation populaire et de la prise en charge communautaire.

Acteurs politiques	Moyen. Bien qu'ayant certains intérêts à tirer du disfonctionnement, ils sont enclins à suivre la loi	Elevé Ils animent les institutions qui initient et garantissent le changement	Acteurs importants comme initiateurs des politiques foncières. Leur éducation sur leur rôle dans le secteur et les bénéfices d'une réforme pour la société.
Résistance populaire / Justice populaire	Très élevé. Leur entendement de changement peut avoir un aspect de vengeance	Moyen Informellement influent au niveau communautaire	Acteurs importants dans la mobilisation communautaire et partenaire au dialogue pour assurer la paix et l'efficacité de l'application des politiques foncières/changement
Groupes de support (sécurité, judiciaire)	Limite. Pas tellement impliqué mais une réforme allégerait leur travail et améliorerait les relations avec les communautés (surtout pour la police)	Limité	Acteurs invités au dialogue au niveau des forums de village pour assurer l'application des politiques foncières et le respect de la loi et pour la sécurité.

6.2. Économie politique des acteurs et conflits dans le secteur foncier

	Global	Régional	National	Local
Structure	-Colonisation -Investissement des capitaux économiques -Développement humain	-Conflits armés -Mouvement migratoire transnational	-Disharmonie entre codes fonciers. -Inconsistance des politiques foncières	-Pluralisme légal -Pouvoir coutumier
Institutionnel	-Institutions coloniales (Églises) -Sociétés minières -INGOs	-Communautés/ associations des paysans immigrés	-Ministères et Gouvernorats -Administration foncière -Systèmes judiciaire et sécuritaire	-Circonscriptions coutumières -Groupes armés -Classe de la bourgeoisie foncière
Individuel	-Concessionnaires perpétuels -Acquisition des concessions minières -Reformes foncières et autonomisation communautaire	-Recherche des terres arables -Différents modes de production et des produits. -Différentes communautés et identités ethniques	-Procédures ambiguës et mal connues des paysans -Inclusion de l'informel dans le formel.	-Spoliation des terres communautaires -Paysans sans terres -Émergence de l'élite foncière
Implications Sectorielles	-Conflit entre compagnies minières et communautés locales. -Conflits entre concessionnaires et paysans sans terres suite aux empiètements -Résolution participative et communautaires des conflits	-Conflits inter-ethniques/ intercommunautaires sur fond des disputes foncières -Déplacés économiques à la recherche des terres	-Régularisation des acquisitions illicites. -Contentieux fonciers	-Résistance populaire violente -Exploitation des paysans sans terres. -Violences pour la protection des acquisitions foncières

6.3. Ébauche des causes profondes des conflits fonciers à l'est de la RDC

Causes profondes des conflits fonciers à l'est de la RDC	Explications/ Nature de conflits
1.Héritage historique et ambiguïté du statut des terres rurales.	Dès le départ, l'administrateur colonial et le colonisateur agricole ne s'est pas tellement occupé de légiférer et d'administrer les terres dites 'indigènes', les laissant ainsi dans un statut ambigu qui n'a jamais été régularisé par la législation foncière jusqu'à ce jour.
2.Dédoublement de système et empiètement dans le secteur foncier.	Fondement du pluralisme légal (coutumes foncières versus loi foncière statutaire) ; dualisme dans la source de pouvoir (pouvoir coutumier et pouvoir étatique cohabitent). Ceci amène à l'équivocité des droits fonciers des ayants-droits coutumiers et à la méconnaissance des droits fonciers des peuples autochtones. Contradictions entre différents codes, source des conflits.
3.La Défaillance de l'État	L'absence de l'état de droit (et de ses services) pour protéger les droits fonciers des citoyens, ce qui laisse émerger d'autres sources d'autorité (ex. groupes armés), l'insécurité et le manque d'opportunités économiques transformant ainsi la terre en une denrée économique rare et chère. Violence comme conséquence des conflits fonciers et la terre comme source de conflits (cercle vicieux) face à un État pratiquement absent dans ses responsabilités primaires.
4.Pression démographique	Depuis le déversement des réfugiés rwandais et burundais en RDC et la diversité des modes d'exploitation, notamment élevage (large pâturages) qui a fait pression sur les terres agricoles, le secteur foncier est presque saturé. Les conflits des pâturages et ceux entre éleveurs et agriculteurs et concessionnaires. La question foncière devient transnationale sans clair législation sur la question de nationalité. Ceci engendre des conflits intercommunautaires et ceux liés aux migrations internes (ex Ituri province).
5.Dysfonctionnement de l'administration foncière et des services de support	La mauvaise performance de l'administration foncière ainsi que la mauvaise qualité du service (ex. corruption) mènent à des conflits administratifs dans le secteur. Causes du dysfonctionnement lié à la qualité du service public en général.

6.4. Solutions aux conflits fonciers à l'est de la RDC

Solutions	Explications / Outcomes
-----------	-------------------------

À court terme : Stratégies techniques pour la gestion des conflits

1. Règlement participatif et communautaire des conflits	Permet la gestion des conflits (pas nécessairement la résolution) pour les contenir et améliorer la paix sociale
2. Vulgarisation des lois foncières et pratiques de sécurisation informelle des terres coutumières	Permet la sécurisation foncière surtout pour les populations vulnérables. Améliorer la connaissance des lois et des droits fonciers. La sécurisation informelle est une étape préalable à la formalisation de la tenure.
3. Établir des cliniques juridiques	Les paysans et victimes des pratiques foncières injustes peuvent recevoir des conseils légaux sur les procédures. Une référence qui permet aux gens d'accéder aux services légaux
4. Établir et clarifier les procédures de formalisation de la tenure foncière	Indiquer clairement les différentes phases de la formalisation, et pour chacune des phases, spécifier les parties prenantes et administrations compétentes. Tenir compte du coût d'une telle procédure. Dans le contexte des processus de formalisation, il faut éviter que les conflits ne s'enveniment et que l'élite ne s'approprie le processus.
5. Établir les forums du village/communauté pour dialogue entre protagonistes (la bourgeoisie foncière, les autorités coutumières, les autorités locales et les paysans)	Un dialogue direct entre la bourgeoisie foncière et les paysans ainsi que les autorités locales aiderait à contenir certains conflits et à initier une conversation sur les conséquences des conflits fonciers sur la paix sociale. Un rapprochement entre les jeunes de la résistance populaire et leurs adversaires serait bénéfique.

À moyen terme : Stratégies technico-politiques pour améliorer le cadre sectoriel

1. Harmoniser les différents codes (code minier, agricole, forestier, foncier) dans le secteur foncier	Il y a parfois des contradictions entre différents codes, ce qui engendre des conflits de préséance/intérêt. Éviter la concurrence des structures et différents niveaux des structures administratives.
2. Reconnaissance des droits fonciers coutumiers.	La tenure coutumière n'étant pas acceptée par la loi statutaire engendre des conflits entre les deux catégories de tenants. Accepter la coutume comme source de droit foncier et formellement intégrer une telle reconnaissance
3. Régulariser le statut des immigrés et leur statut vis-à-vis de l'accès à la terre.	Définir clairement le statut des communautés réfugiées et immigrantes et établir leur droit foncier par rapport à leur position dans le pays. Une coopération transnationale serait nécessaire. Le cas de la transhumance aussi serait abordé dans ce cadre.
4. Décentralisation de l'administration foncière	Ceci délimitera les notions de 'double compétence', conflits entre le niveau provincial et central, et rapprochera l'administration foncière des communautés et améliorerait la sécurité des usagers. Amélioration de la gouvernance foncière.
5. Coordination des bailleurs des fonds et des interventions en les intégrant aux efforts de la construction de l'état de droit.	Les initiatives et efforts pour résoudre les conflits fonciers sont parfois présentés en rang dispersés par les bailleurs et ils ignorent la réalité locale selon laquelle la terre est une ressource politique importante. Ces efforts feraient bien en intégrant la dimension politique de la terre (source de pouvoir coutumier et pouvoir politique)

A Long termes : Stratégies politiques pour la résolution des conflits

1. Initier (continuer l'initiative d') une réforme foncière	Réforme complète du régime foncier et des conditions d'accès à la terre afin d'éliminer les obstacles pour une redistribution des privilèges qui s'attachent à la possession de la terre. La réforme intégrera la coutume comme source de loi foncière et tiendra compte de l'inégalité de la répartition et de l'accès à la terre.
2. Initier une réforme agraire	Offrir des terres aux paysans sans terres agricoles réglerait ainsi un problème de justice sociale. Ceci pallierait à l'avancement d'une classe paysanne sans terre et des conditions de l'inégalité de la répartition et de l'accès à la terre.
3. Renforcer l'autorité de l'État	Un tel renforcement aiderait en termes de politiques foncières et sécurisation des droits fonciers et établissement d'un régime basé sur le respect des lois en vigueur dans le secteur.
4. Diversifier les opportunités économiques dans la région	Face à la rareté de la terre et la densité démographique, une diversification de l'économie locale sans mettre tout le poids sur la terre serait bénéfique.
5. Une forte implication de la société civile dans la question de la gouvernance foncière	La société civile peut avoir un impact sur la politique foncière et ainsi servir de watch dog pour préserver les droits fonciers des citoyens.

7. Conclusion et implications pour les politiques foncières

La crise du secteur foncier à l'Est de la RDC n'est pas seulement attribuable au dysfonctionnement institutionnel, ou encore à l'émergence de la bourgeoisie foncière de prestige qui a un appétit aigu pour les terres communautaires, encore moins à la seule disharmonie entre différents codes et pratiques dans le secteur. La crise est aussi liée aux transformations socio-économiques des communautés locales dont les bases sociétales et idéologiques sont en profonde mutation sous la poussée des facteurs internes et externes.

Ces transformations sont un long processus depuis l'intégration de ces communautés dans l'État-nation et son économie nationale qui les avaient malheureusement marginalisées. Cette cohabitation n'a pas laissé les valeurs sociales et économiques ainsi que les systèmes politiques indigènes qui les dirigeaient intactes. Aussi ces communautés n'étaient plus isolées dans une idéologie ethnique endogène selon laquelle l'identité communautaire était connectée à la territorialité (comme espace social) pour protéger la source principale de subsistance qu'est la terre.

Bien que cet espace social fût perméable (ex. par mariages et l'hospitalité), cependant la poussée démographique de ces dernières décennies ainsi que les guerres à répétition dans la région ont provoqué des mouvements migratoires qui ont détruit la capacité d'accueil de ces communautés et aussi diversifié les mécanismes de survie de l'économie distributive de subsistance. La nouvelle diversité sociale et économique a créé une

diversité des références en termes d'idéologies guidant la vie sociale et économique des communautés locales. Ceci transforme le mode de gouvernance de ces communautés du fait que les anciens modèles ne sont plus opérationnels. La vie sociale, économique et politique n'est plus la même.

Au cœur de ces transformations, la terre subit une transformation de sa signification symbolique. De sa valeur symbolique du pouvoir et d'identité ethnique et sociale, la terre jadis inaliénable est devenue une commodité économique soumise aux transactions économiques. Les communautés locales n'ignorent pas cette réalité au point de souvent vendre des portions des terres pour la survie. Les conflits autour de l'héritage indiquent que non seulement les membres des familles se disputent un moyen de subsistance mais aussi un bien économique. Certains *Mwami* le comprennent aussi et ils ont commencé à reprendre des terres jadis octroyées à leurs sujets et s'allient avec la bourgeoisie foncière pour la spoliation des terres communautaires (ex. Kabare et Kalehe, Sud Kivu).

Dans ce contexte des transformations rapides, l'État et ses institutions ont failli dans leur devoir d'accompagner ces changements pour garantir une paix sociale durable. On peut évoquer ici une clarification de la notion de nationalité et sa relation à une identité ethnique qui a longtemps déterminé l'accès à la terre. On peut aussi penser à l'harmonisation des textes guidant le secteur

foncier et à la préséance donnée au code minier sur le foncier dans une région où les champs et la résidence partagent parfois les mêmes périmètres.

L'économie politique du secteur révèle que la diversité conflictuelle des centres et sources de pouvoir, d'autorité et de ressources crée un dysfonctionnement dans le secteur que seuls les acteurs mobilisant plusieurs centres et ressources sont capables d'obtenir des résultats requis. Une telle procédure et mobilisation est coûteuse et disponible seulement à ceux qui en possèdent des moyens : la bourgeoisie foncière et ses alliés.

Une telle économie politique crée une classe des gagnants et celle des perdants et l'émergence d'une classe paysanne sans terre qui ne peut qu'indiquer le gap croissant entre la bourgeoisie et les paysans et transformer la crise foncière en un problème de justice sociale.

Ainsi, aussi bien le droit coutumier que le code foncier ont du mal à représenter la réalité socio-économique des communautés locales. À la rigueur, l'État, la faillite de ses institutions et celle de l'économie nationale sont devenus parties prenantes du problème et ceci devient un handicap majeur dans la recherche des solutions durables. Il faut cependant explorer des voies alternatives qui placent ceux qui ont un grand intérêt à voir l'avènement des réformes dans l'orbite des réformes.

Des telles réformes et politiques foncières tiendront compte du fait que les acteurs impliqués dans la réforme sont en même temps, informellement, opposés à une telle réforme pour protéger des intérêts et privilèges particuliers.

Les politiques foncières et réformes nécessaires devront être accompagnés d'un programme de protection pour en assurer le succès. Cette dynamique (the best allies is the worse enemy) se retrouve temps au niveau institutionnel qu'individuel.

Un autre élément dans le processus de changement est la mise en première ligne des communautés locales comme premiers acteurs et bénéficiaires de telles réformes. Le processus serait une approche communautaire et participative qui nécessite une autonomisation des communautés locales et une implication de toutes les couches de la société, pas seulement les victimes. Les forums du village sont des lieux de promotion d'un tel engagement participatif.

La réforme du secteur foncier est adjacente à celle d'autres secteurs tels que ceux de la sécurité et de la justice. Ces groupes de support sont importants dans l'implémentation, l'exécution et le suivi des politiques foncières. Ceci implique que les politiques foncières détermineront clairement les niveaux de responsabilité dans l'exécution afin que les groupes de support puissent en évaluer les responsabilités respectives.

Finalement, l'harmonisation des codes et autres lois foncières est nécessaire à toute réforme dans le secteur foncier à l'Est de la RDC⁴⁵

45 Le nouveau code minier vient d'être promulgué en mars 2018.

Références

- Augustin Mpoyi, 2013. Amélioration de la gouvernance du secteur foncier en République Démocratique du Congo La mise en œuvre du cadre d'évaluation de la gouvernance foncière (CAGF) Appui de la Banque Mondiale.
- Bamana 2017. Female Power and Gender Hierarchies in the DR Congo, forthcoming,
- Bamana, 2015. Research data. Field research in North and South Kivu, and Ituri.
- Justine Brabant et Jean Louis Nzweve, 2013. La Houe, La Vache et Le Fusil. Conflits liés à la transhumance en territoires de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC). Etat des lieux et leçons tirées de l'expérience de LPI. Life and Peace Institute.
- Koen Vlassenroot (ed.) 2012. Dealing with Land Issues and Confits in Eastern Congo. Towards an Integrated and Participatory Approach.
- Koen Vlassenroot et Gillian Mathys, 2016. « Pas juste une Question des Terres ». Litiges et Conflits Fonciers dans l'Est du Congo.
- Koen Vlassenroot et Timothy Raeymakers 2004. Conflict and social transformation in eastern DR Congo. Academia
- Life and Peace Institute, 2012. Conflits Fonciers et Dynamique de Cohabitation en Territoire de Kalehe.
- Mathijs van Leeuwen and Gemma van der Haar, 2014. La gouvernance foncière comme un moyen de renforcement de l'État au niveau local dans l'Est de la RDC.
- Paluku Mastaki et Kibambi Vake, 2007. Droit écrit et droit coutumier en RDC : Principes d'articulation. Réflexions inspirées par une enquête foncière dans le Masisi. Edition AAP
- Paul-Robain Namegabe, 2005. Le Pouvoir Traditionnel au Sud-Kivu de 1998-2003 : Role et Perspectives. L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005.
- Pax Christi 2009. Conflits Fonciers en Ituri. Poids du Passé et défis pour l'avenir de la paix.
- Phil René Oyono, 2012. La tenure foncière et forestière en République démocratique du Congo [RDC] : Une question critique, des vues centrifuges. Revue compréhensive de la littérature.
- Pottier, Johan 2003. Emergency in Ituri, DRC: Political Complexity, Land and Other Challenges in Restoring Food Security. FAO workshop, 2003

« Bureau régional pour l'Afrique (BRA) »
Programme des Nations Unies pour les établissements humains
B.P. 30030, GPO Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

ONU  **HABITAT**
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

