



Photo par : Emery Mudinga.

Crise foncière et réponses des acteurs en République Démocratique du Congo

Emery Mushagalusa Mudinga et Claude Iguma Wakenge



CRISE FONCIÈRE ET RÉPONSES DES ACTEURS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Emery Mushagalusa Mudinga & Claude Iguma Wakenge¹

POINTS SAILLANTS

- À l'Est de la République démocratique du Congo, le foncier est un réceptacle de violence, participant structurellement à la fragilité de la cohésion sociale.
- Bien que l'État congolais, les acteurs non étatiques et les bailleurs de fonds se soient engagés dans la réforme foncière, celle-ci s'est enrayée au fil de sa mise en œuvre, au lieu de produire des effets positifs.
- Les blocages sont liés au manque d'engagement réel du gouvernement congolais à s'investir dans la réforme foncière, à une compétition et un manque de coordination entre bailleurs, agences onusiennes et organisations locales ainsi qu'à une vision trop technique des réponses sur le terrain.
- Comprendre et redéfinir le rôle des bailleurs dans la faible portée des réponses apportées reste essentiels à la fois au niveau des solutions pragmatiques des acteurs non étatiques, mais aussi au niveau du processus national de réforme foncière.

1. INTRODUCTION

La question foncière, en milieux ruraux et urbains, conserve toute son actualité et est très préoccupante dans la mesure où, au lieu que le foncier soit un moteur de développement, il se présente de plus en plus comme le réceptacle des tensions conflictuelles, de la violence et de la fragilité de la cohésion sociale à l'Est de la RDC (Mudinga 2017 ; Mathys et Vlassenroot 2016 ; Jackson 2006). L'instabilité et les crises politiques et sociales sont souvent associées à la compétition pour l'accès et le contrôle des ressources naturelles, du pouvoir et de l'identité, laquelle ne s'envisage pas elle-même en dehors du foncier. Des études récentes ont permis d'établir les liens entre la compétition foncière et l'émergence des conflits armés (Mudinga 2017 ; Vlassenroot et al. 2016) ; l'insécurité alimentaire (Cirimwami Kashangabuye 2020), le contrôle du pouvoir coutumier (Hoffmann et al. 2020) et surtout la fragmentation sociale (Mudinga et al. 2020). Dès lors, il y a une unanimité sur l'incertitude des droits fonciers des populations avec comme conséquence une tendance des acteurs à développer diverses stratégies pour conserver leur accès et leur jouissance de la terre.

Analysant cette situation quasi-générale à l'Est de la RDC, Mugangu (2008, 385) parlait d'une « crise foncière » ou de gestion qui se structure autour des relations conflictuelles entre, d'une part, le cadre normatif et les compétences foncières des acteurs, d'autre part. À la lumière des analyses menées sur l'insécurité foncière à l'Est de la RDC, celle-ci se présente sous au moins sept formes principales : (1) insécurité autour du statut juridique des terres, (2) incertitude autour de la source du droit, (3) incertitude autour des droits eux-mêmes, (4) incertitude autour des autorités compétentes, (5) un accès difficile à l'information foncière, (6) la superposition des droits et des titres sur un même fond et, (7) les conflits institutionnels (Bashibirhana 2014). Les violences auxquelles on assiste autour de l'enjeu foncier font aussi échos à ce qu'on pourrait appeler « la fabrique du diable » : la terre et l'identité culturelle charrient ce que Ntabona (2001) qualifie d'ethnocentrisme totalitaire qui tend à considérer comme illégitime toute présence de l'autre. Ainsi, l'insécurité foncière demeure fondamentalement un des enjeux qui participent à la fragilité de la cohésion sociale.

Ce sont les effets néfastes de cette insécurité des droits fonciers qui ont inspiré, entre autres, l'intérêt de nombreux acteurs étatiques, non étatiques et des bailleurs de fonds, à s'investir, à travers diverses approches, dans la recherche des solutions aux problèmes posés par le foncier à l'Est de la RDC. Cependant, des évidences empiriques tendent à montrer que les problèmes fonciers restent presque entiers. Pourquoi, malgré les moyens engagés pour pallier l'insécurité foncière, les choses ne semblent pas changer durablement ? À quoi faut-il attribuer les impasses actuelles ? Quelles sont les priorités des bailleurs de fonds et pourquoi les réponses étatiques et des acteurs non-étatiques (ANE) ou organisations de la société civile à la crise foncière, tardent-elles à résoudre cette crise ? La présente étude revisite les réponses que l'État congolais, les ANE et les bailleurs de fonds ont apportées à la crise foncière. L'étude soutient que ces réponses souffrent d'une conjonction d'obstacles interconnectés du niveau national au local. Ces obstacles concernent notamment un faible engagement de l'État congolais à s'investir efficacement dans la réforme foncière. Ceci est lié au manque d'appropriation étatique de celle-ci, au caractère et appui financier extravertis de la réforme ainsi qu'au rôle prépondérant et prédateur des élites politico-militaires dans l'accaparement continu des terres. Il s'observe aussi

une compétition et un manque de coordination entre les bailleurs de fonds, les agences onusiennes et organisations locales souvent engagés dans la réforme foncière sous un prisme trop technique des réponses sur le terrain. Bref, ces obstacles méritent d'être scrutés, compris et levés pour espérer à des avancées significatives.

2. UNANIMITÉS SUR LA CRISE FONCIÈRE

Les réponses des ANE dans le secteur foncier laissent ressortir une observation majeure, laquelle explique les impasses actuelles : un décalage entre l'unanimité sur le diagnostic posé et la démocratisation des réponses. Autrement dit, alors que les ANE sont unanimes sur les facteurs à la base de l'insécurité foncière, ils peinent à se servir des pratiques ancrées et routinières (concurrence, compétition, tendance à faire admettre ses idées aux autres et se faire passer pour détenteur de la meilleure approche, etc.). À leur tour, les bailleurs de fonds peinent à coordonner leurs réponses. En plus, certaines élites politico-militaires ou privées sont moins intéressées par une réforme foncière qui impliquerait une redistribution du pouvoir et des ressources. Ce cocktail de facteurs explique le caractère non durable des réponses sur le terrain. En ce qui concerne le diagnostic, il sied de relever l'émergence de trois formes d'unanimité autour de l'insécurité foncière : i) unanimité terminologique ou conceptuelle ; ii) unanimité politique et iii) unanimité technique.

L'unanimité terminologique ou conceptuelle : les études sur le domaine foncier dans l'Est de la RDC sont passées du concept de « conflits fonciers » à ceux « d'insécurité foncière » et désormais de « crise foncière »². « La recrudescence des conflits fonciers et les liens qu'ils établissent avec le pouvoir, l'identité et la sécurité (Vlassenroot et al. 2016) ont permis aux chercheurs d'envisager ce phénomène autrement que sous le prisme de simples conflits. Cette nouvelle approche suggère donc une nouvelle manière d'envisager les solutions au problème. La complexité de la crise foncière exige qu'on l'aborde par des outils encore plus complexes, d'où la nécessité de changements structurels profonds. C'est entre autres pour cette raison que les acteurs non-étatiques (ANE) se sont impliqués dans le plaidoyer visant la réforme du cadre légal régissant le foncier en RDC comme une des solutions durables à la crise actuelle.

L'unanimité technique repose sur une conviction des acteurs - à la fois étatiques et non étatiques - autour du diagnostic des causes de l'insécurité foncière. En juillet 2012, l'atelier national sur le foncier consacrait la rupture du décalage de compréhension des facteurs au cœur de l'insécurité foncière entre les acteurs intervenant dans l'arène foncière (MINAFF 2013). En effet, les acteurs présents,

et particulièrement les ONG œuvrant sur le foncier, se mirent d'accord que la crise foncière reposait sur une combinaison d'au moins huit facteurs: (1) le conflit entre les textes et les pratiques de gestion foncière, c'est-à-dire le dualisme du régime juridique relatif au foncier et les pratiques foncières en marge de la loi ; (2) le rapport entre accès à la terre, identité et revendications communautaires ; (3) l'inadéquation du régime foncier aux besoins d'investissements économiques ; (4) le décalage entre la gestion du foncier urbain et l'aménagement du territoire ; (5) le manque de coordination et d'harmonisation entre les ministères impliqués dans la gouvernance foncière ; (6) une administration foncière en quête de performance ; (7) le lien insuffisant entre gouvernance foncière et politique environnementale et ; (8) la problématique de la parité pour l'accès à la terre.

L'unanimité politique repose sur l'émergence d'une conjonction de vue entre l'État congolais et les ANE autour de la nécessité d'une réforme. L'engagement étatique dans la réforme foncière répond ainsi à une longue demande de changement dans l'arène foncière portée par le plaidoyer des ANE. En juillet 2012, l'organisation d'un atelier national centré sur la réforme foncière, la mise en place d'une commission nationale de la réforme foncière comme organe technique de mise en œuvre du processus et la prédisposition à dialoguer avec les partenaires techniques et financiers ainsi que la société civile, sont des gestes décisifs qui confortent l'engagement du gouvernement congolais en faveur d'une solution durable à l'insécurité foncière. Cette conjonction de vue entre acteurs est une véritable avancée dans les réflexions sur la production des conditions d'émergence d'un foncier pacifié.

En définitive, cette triple unanimité devrait constituer une avancée significative vers des réflexions communes sur des actions, des stratégies et des approches susceptibles d'être mises en place pour remédier à la crise. L'analyse actuelle des faits sur le terrain démontre pourtant le contraire : l'accord sur le diagnostic n'est pas suivi d'un accord sur les approches de solutions.

3. RÉPONSES ÉTATIQUES ET DES ANE

Les unanimités autour de la crise foncière ont mis tous les acteurs d'accord sur l'intérêt de trouver des solutions durables. Depuis 2011, le gouvernement congolais annonça son attention particulière sur la réforme foncière en vue de limiter les conflits fonciers (Kabila Kabange 2011). Les ANE ont aussi mis en place des formes alternatives de sécurisation foncière. De leur part, les bailleurs de fonds injectent d'importantes ressources financières dans le processus

gouvernemental de réforme et dans les réponses des ANE engagés dans des solutions pragmatiques.

3.1. UNE RÉFORME FONCIÈRE PAR L'ÉTAT ?

À la suite de l'atelier national sur la réforme foncière, l'État congolais démontra son engagement à trouver une solution durable à l'insécurité foncière en RDC. Il s'agissait d'une démonstration de la prise en compte de la demande formulée par les ANE pour un nouveau institutionnel dans le secteur foncier. De cet atelier politique est ressortie une feuille de route dont les objectifs sont les suivants : (1) reformer le secteur foncier en vue de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière ; (2) mieux protéger les droits fonciers des personnes physiques et morales, publiques et privées avec une attention particulière aux vulnérables et aux femmes et (3) stimuler l'investissement productif dans le respect de la durabilité environnementale. La question qui reste posée est de savoir pourquoi remarque-t-on très peu de progression dans le processus de réforme, après son lancement il y a huit ans ? Les réponses à cette question se situent à deux niveaux : (1) le contexte politique et (2) celui du gouvernement congolais.

Contexte politique

Il faut noter que le processus de réforme foncière voit le jour et se développe dans un contexte particulier caractérisé par des turbulences politiques. Celles-ci sont d'abord consécutives à la contestation des résultats des élections de 2011, puis les tentatives de glissement du régime de Joseph Kabila. En effet, la priorité du régime était de modifier la loi électorale, mobiliser les ressources financières pour matérialiser son glissement³, débaucher les opposants, organiser des concertations nationales et réprimer les manifestations anti-glissement. La question de la réforme foncière était dès lors devenue moins prioritaire. Au cours de la même période (2013-2016), les conciliabules politiques ont entraîné des changements intempestifs au Ministère des Affaires Foncières qui avait la charge de coordonner le processus de réforme. Ce Ministère a connu huit changements de ministres⁴ entre 2012 et avril 2021 consacrant à chaque fois une interruption temporaire du processus ; la nouvelle équipe se sentant obligée de maîtriser d'abord les choses avant de s'engager. Les autres ministères sectoriels⁵ sensés « collaborer en faisant des recommandations pour leur domaine spécifique en vue d'une réforme cohérente et harmonisée » (MINAFF 2013, 45) n'ont pas été épargnés par les remaniements. Dans ce contexte politique turbulent, les avancées déjà enregistrées étaient

impactées. Il fallait développer des nouveaux contacts, réexpliquer le processus de réforme foncière pour espérer une appropriation par les nouveaux acteurs gouvernementaux.

Gouvernement congolais

Le Gouvernement congolais a une part de responsabilité dans la lenteur du processus de réforme foncière. Ceci tient à sa posture *naïve-attentiste* dès la conception du processus et au cours de sa mise en œuvre. Deux facteurs explicatifs de cette posture peuvent être relevés : un facteur financier et un facteur technico-stratégique. D'abord, pour un tel processus touchant sur une question de souveraineté nationale et responsable de l'instabilité chronique, le gouvernement a laissé le financement du processus de réforme foncière aux partenaires techniques et financiers (PTF) extérieurs. Le gouvernement congolais s'est réfugié dans un rôle administratif, politique et quasi-parasitique de coordination. Aujourd'hui, les conséquences sont visibles : le désengagement des PTF a une implication négative directe sur le processus. Par exemple, le processus des consultations provinciales sur le Document de Politique Foncière peine à avancer suite au manque de moyens financiers. Sur les 26 provinces du pays, neuf seulement avaient déjà été couvertes en l'espace de plus d'une année. C'est seulement en novembre 2020 que des fonds - provenant du Fonds National REDD (FONAREDD) pour couvrir sept autres provinces - ont pu être trouvés. Ensuite, sur le plan technico-stratégique, le gouvernement congolais a presque passé la main aux bailleurs de fonds dans la conception et la mise en œuvre du processus. Ainsi, ces derniers imposent le rythme et le gouvernement ne fait que se greffer. Par exemple, les experts commis à la CONAREF, sans moyens financiers, ont été recrutés et sont pris en charge par UN-Habitat qui détermine leurs termes de référence et le calendrier de travail. Depuis 7 ans d'existence, la CONAREF ne fait que subir les décisions programmatiques d'UN-Habitat qui concentre, selon son rythme, à la fois les enjeux financiers et techniques. Le processus de réforme sensé être bouclé en quatre ans est à sa huitième année sans que même le document de politique foncière soit adopté.

3.2. RÉPONSES DES ANE

La double question qui mérite d'être posée est celle de savoir pourquoi l'accord sur le diagnostic du problème n'entraîne pas celui sur les solutions et quels facteurs participent à l'impasse des actions posées par les ANE ? Un argument théorique proposé par Baraka Akilimali

et ses collègues (2021) est de considérer le foncier comme une *arène politique*, aux termes d'Olivier de Sardan (1995). Il faut appréhender le foncier comme un espace physique ou symbolique au sein duquel des groupes stratégiques hétérogènes et situés à différents niveaux de pouvoir s'affrontent, mus par des intérêts (matériels et symboliques) plus ou moins compatibles (Olivier de Sardan 1995, 174). Ces intérêts structurent les actions et comportements des acteurs dotés de pouvoirs relationnels plus ou moins inégalement distribués (Baraka et al. 2021). La démocratisation des réponses à l'insécurité foncière relève ainsi de cette impossibilité de coordination entre des acteurs mus par des intérêts concurrents.

Les réponses des ANE à la crise foncière sont multiples. Certains sont impliqués dans la sécurisation foncière décentralisée à base coutumière à travers la promotion de l'écrit dans les transactions foncières (Mudinga et Nyenyezi 2014). Ces réponses consistent surtout en la délivrance des *Certificats Fonciers Coutumiers* (Kabare et Walungu) ou des *attestations d'occupation et d'exploitation d'un terrain coutumier* (Kalehe). D'autres ANE procèdent par la titrisation groupée (Plaine de la Ruzizi), dans le sens de remettre la propriété foncière dans une conception communautaire. Certains ANE ont mis en place des structures locales de *médiation foncière* portant des dénominations différentes tandis que d'autres tentent la *structuration et le renforcement des capacités du cadastre foncier coutumier, la cartographie foncière et les dialogues sociaux* pour faciliter l'accès à la terre dans les concessions privées. Il n'est pas rare de voir un ANE combiner toutes ces approches en fonction de sa capacité à mobiliser les ressources financières.

Très clairement, la plupart de ces réponses s'inscrivent dans une logique pragmatique, mais semblent être d'un impact limité face à une problématique foncière complexe dans laquelle ces ANE ont peu de marge de manœuvre pour changer la structure du pouvoir sur l'accès au foncier. Il est indéniable que ces réponses contribuent à résoudre quelques problèmes fonciers locaux et surtout à réconcilier certaines personnes. Néanmoins, entre la bonne foi de contribuer à la réduction de la crise foncière et les logiques des intervenants sur terrain, il y a un réel décalage. Celui-ci repose en grande partie sur une difficile coordination de la réponse proposée face à un diagnostic unanime. Cette situation n'est pas cependant attribuable aux seules organisations de mise en œuvre. Elle est aussi liée aux bailleurs de fonds (cf. point 5).

4. RÔLE ET PRIORITÉS DES BAILLEURS DE FONDS

Les bailleurs de fonds financent de vastes programmes dans le domaine foncier. Appuyés à hauteur de plusieurs millions de dollars

américains, ces programmes mobilisent des agences onusiennes, des organisations internationales, nationales et les ANE. Mis en œuvre surtout dans les territoires ruraux, ces programmes rejoignent les stratégies de stabilisation de l'Est du Congo, ravagé par les conflits fonciers communautaires, identitaires et armés, dans lesquels les milices locales sont parfois impliqués (Mudinga 2013 ; Verweijen et Brabant 2017).

Le rôle des bailleurs de fonds dans la promotion d'un foncier pacifié s'illustre d'abord par le volume de leurs appuis financiers. Ces appuis s'étalent souvent sur le moyen terme, concernent une diversité de régions ciblées et couvrent plusieurs priorités, sans que ces dernières ne reflètent une réelle coordination (on y revient). Entre 2012-2020, l'Agence suédoise de développement international (Swedish International Development Agency, SIDA) et ZOA ont financé Action pour la Paix et la Concorde (APC) pour le « projet de sécurisation foncière à base coutumière », en territoire de Kalehe, à hauteur d'un million US\$. En 2013-2019, le département britannique d'aide au développement (DFID) finança le programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat), à hauteur de 13 million US\$, pour le « projet de planification foncière participative », en Ituri, Nord-Kivu et Sud-Kivu. En 2017, l'agence américaine d'aide au développement (USAID) a financé, à hauteur de 35 million US\$ et pour 5 ans (2017-2021) le « projet de sécurité alimentaire » à Kabare (Sud-Kivu), impliquant APC, MercyCorps, World Vision, Harvest Plus et l'Université Evangélique en Afrique (UEA). Dans la plaine de la Ruzizi (Uvira), le ministère hollandais des affaires étrangères finance, depuis 2018, à hauteur de 22 millions US\$, le consortium composé de ZOA, Search for Common Ground et International Rescue Committee dans le projet « Maji ya Amani » (l'eau pour la paix). Depuis juin 2020, le Fond de Cohérence pour la Stabilisation finance, à hauteur de 3 millions US\$, le projet Ujamaa, mis en œuvre à Uvira et Itombwe par le consortium ZOA-PSVS-KUA. À scruter l'origine des financements mobilisés, il ressort que les bailleurs de fonds sont tous extérieurs, l'État congolais étant quasi-absent des investissements financiers.

L'appui des bailleurs de fonds privilégie trois principales approches : i) la formalisation des droits fonciers ; ii) la médiation foncière et iii) le plaidoyer pour une implication étatique.

Formalisation des droits fonciers

La formalisation des droits fonciers fait échos au paradigme de la « sécurisation foncière », en ce sens que les réponses des acteurs sont orientées vers la reconnaissance, l'enregistrement et la certification par cadastrage des droits fonciers locaux, au profit des petits paysans. Bref, il s'agit d'une « systématisation de l'écrit dans les transactions

foncières » (Mudinga et Nyenyezi 2014 : 4). Avec l'appui de certains bailleurs, plusieurs organisations nationales, internationales et des agences onusiennes sont impliquées dans divers processus de formalisation foncière, de type individuel ou collectif. À Walungu, l'Association Sociale et d'Organisation Paysanne (ASOP) octroie des *Certificats Fonciers Coutumiers*. À Kabare, Innovation et Formation pour le Développement et la Paix (IFDP) donne la *Fiche parcellaire et certificat coutumier de reconnaissance foncière*. À Kalehe, APC a payé et octroyé, aux chefs de ménages, y compris des centaines de femmes, des *Attestations d'occupation et d'exploitation d'un terrain coutumier*. Au Nord-Kivu, Sud-Kivu et Ituri, UN-Habitat s'est investi dans la cartographie des droits fonciers. La formalisation est aussi de type collectif. À Uvira, le consortium ZOA-IRC-SFCG, a entrepris un projet de *Titrisation foncière groupée* sur des périmètres irrigués, c'est-à-dire des titres regroupant plusieurs bénéficiaires à la fois autour d'une sorte de sécurisation collective.

Bien que la formalisation foncière offre des garanties aux ménages en termes notamment des droits d'usage sur la terre, les limites de l'approche portent notamment sur le fait qu'elle est trop technique, voir « mécanique » (Mudinga et Nyenyezi 2014). En effet, la formalisation est loin d'inverser les rapports de pouvoir entre les élites locales, les autorités coutumières et les petits paysans. En plus, cette approche souffre du manque d'appropriation par ces autorités et les services publics. Sur le long terme, Akilimali et al. (2021) pointent du doigt le fait que la maintenance des ouvrages irrigués pourrait poser problème, au regard du manque d'appropriation de ce projet par les services publics. Enfin, la formalisation survole les questions identitaires et de pouvoir à la base de la persistance des conflits fonciers récurrents à l'Est de la RDC (Vlassenroot 2002 ; Huggins 2010), de telle sorte qu'il existe des écarts profonds en termes de compréhension entre les décideurs politiques, les bailleurs de fonds et les acteurs locaux sur le sens-même du concept « sécurité foncière » (Nyenyezi et al. 2013).

Médiation foncière

La médiation foncière se déroule souvent à travers des structures *ad hoc* mises en place par les réponses au niveau local, « dénommés 'comités locaux de conciliation' (au Nord-Kivu), 'paillote de paix', 'groupe de réflexion sur le foncier', 'comités mixtes de règlements des litiges fonciers' ou 'Cadre de Dialogue et de Médiation ou CDM » (au Sud-Kivu), etc. (Mudinga et Nyenyezi 2014, 9). En mars 2009, grâce à un financement du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), ONU-Habitat lança un programme foncier dans le cadre du retour et de la réintégration des personnes déplacées

et des réfugiés, au Nord-Kivu et en Ituri. Ce programme mit en place des *Comités de sages* travaillant dans des *Centres communautaires de médiation foncière*. À Kabare et Walungu, avec l'appui de l'USAID, l'IFDP créa des *Groupes de réflexion sur les questions foncières* (GRQF). À Kalehe et Kabare, APC a mis en place plus de 30 CDM et des noyaux de paix appuyés par ONU-Habitat, Life & Peace Institute (LPI) et Cordaid. Dans Fizi et Uvira, LPI et ses partenaires ont appuyé la création de 4 *Cadres de concertation intercommunautaires* (CCI). Dans le Masisi, Action Solidaire pour la Paix (ASP) a créé des *Cadres Inter-paysans de Plaidoyer pour la Transformation des Conflits* (CIPTC), avec l'appui de son partenaire Fonds International de Développement Agricole (FIDA). Bien que le contexte de création de ces structures, leur mandat, composition et résultats varient d'une région à l'autre, en gros, elles résolvent les conflits autour des limites des champs ou les conflits entre agriculteurs et éleveurs, par exemple sur les questions de la transhumance.

L'approche de médiation foncière soulève des critiques. À observer le nombre de structures créées presque par chaque intervention, on peut penser à une sorte de « fétichisme des structures locales », comme si ces réponses devraient nécessairement en créer, même lorsque cela ne semblait pas indispensable. Certaines structures *ad hoc* n'ont pas de solides ancrages locaux et sont, de ce fait, perçues comme de simples satellites d'organisations basées ailleurs, n'appartenant pas aux populations locales, mais aux organisations les ayant créées et à leurs bailleurs de fonds (Mathys et Vlassenroot 2016, 3). La médiation foncière est financée par les bailleurs de fonds pendant la durée du projet. Lorsque ce dernier est à son terme, les mécanismes financiers cessent faute d'autonomie financière (Mudinga et Nyenyezi 2014, 8). En plus, ces structures sont incapables de trouver des solutions aux conflits fonciers opposant les élites aux paysans. Lorsque les écarts de pouvoir sont plus grands, notamment lorsque les groupes armés sont impliqués, l'efficacité de cette approche est beaucoup plus limitée (Mugangu 2019). Enfin, les nouvelles réponses aux conflits fonciers s'inspirent rarement des expériences des structures existantes, en termes d'approches, défis et méthodologie utilisée pour les résoudre. Il y a lieu de se demander dans quelle mesure les bailleurs de fonds participent à l'éclosion de ces structures, restent informés sur les critiques à leurs égards et en tiennent compte dans leurs financements ultérieurs.

Plaidoyer politique

Certains bailleurs de fonds financent des projets axés sur le plaidoyer en matière de gouvernance foncière. Par exemple, avec l'appui de FIDA, ASP exécuta à Masisi (Nord-Kivu) entre 2015/2017, un projet de

plaidoyer sur la résolution des conflits liés à l'accès des populations à la terre, y compris dans les grandes concessions. Un des résultats de ce projet fut la création d'un *Cadre de plaidoyer pour la paix national* (CPPN) œuvrant à Kinshasa, dont le rôle est d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les autorités locales et provinciales en matière de gouvernance foncière. Au Sud-Kivu, APC créa, à Kalehe et Kabare, des *Commissions d'enquête foncière et de plaidoyer* au niveau territorial et provincial.

Certaines activités de plaidoyer ont influé sur les politiques de gouvernance foncière, en ce sens que leurs résultats ont permis, du moins sur papier, de réglementer certaines dimensions du secteur foncier jusque-là gérées de manière quasi-informelle. En 2012, le gouverneur du Nord-Kivu (Julien Paluku) signa l'édit provincial n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières. Courant 2015, au Sud-Kivu, après plusieurs consultations avec des acteurs de la société civile, le gouverneur Marcellin Chishambo signa aussi le décret N°19/008/GP/SK visant à réguler la transhumance à Fizi et Uvira. Un édit provincial introduit par les organisations œuvrant sur le foncier est en examen à l'assemblée provinciale du Sud-Kivu. Il est le résultat du plaidoyer de ces acteurs pour la reconnaissance des mécanismes décentralisés de sécurisation et de médiation foncière mis en place par eux dans différents territoires du Sud-Kivu. L'implication des ANE dans le processus de réforme foncière au niveau national procède de ce plaidoyer politique dont l'appui des bailleurs de fonds n'est pas négligeable.

Quelques limites entourent cependant l'approche de plaidoyer. Il se pose d'abord un problème de durabilité et d'efficacité dans l'application des édits et autres innovations institutionnelles mis en place (Mudinga et Nyenyezi 2014). À titre d'exemple, malgré la signature de l'édit foncier au Nord-Kivu, les conflits fonciers résultant de la compétition entre droits fonciers coutumiers et droits fonciers étatiques restent au cœur des violences, de l'insécurité et des meurtres. En outre, le plaidoyer politique souffre de son incapacité à inverser les rapports de pouvoir entre élites (grands concessionnaires) et paysans en désaccord sur les droits fonciers.

Au niveau national, le plaidoyer n'a toujours pas réussi à obtenir l'accroissement du budget national annuel alloué au secteur agropastoral (3-5 % du budget national) et, par conséquent, aux réformes qui le touchent. Tout ceci renforce l'argument selon lequel les conflits fonciers sont partie intégrante d'une vaste gamme de problèmes de gouvernance politique et devraient être analysés, compris et résolus au-delà d'un prisme purement technique (Mathys et Vlassenroot 2016).

5. DÉFIS AUX RÉPONSES DES ANE

De nombreux auteurs se sont intéressés à la question de savoir pourquoi à la fois la réforme foncière et les réponses des ANE n'arrivaient pas à infléchir la courbe de la conflictualité et de l'insécurité foncière à l'Est de la RDC ?

Durabilité et efficacité des réponses

Mudinga et Nyenyezi (2014, 192–195) parlent d'un problème de durabilité et d'efficacité des réponses en mettant en exergue trois types de limites. Le premier type de limite est lié aux porteurs : absence de coordination, manque d'autonomie financière, opportunisme des actions et approche-projet au lieu d'une approche-processus. La deuxième limite est liée aux destinataires des réponses qui ne s'approprient pas effectivement les réponses apportées. La troisième limite concerne l'environnement juridique et réglementaire flou et caractérisé par un pluralisme juridique dangereux. Dans une note de recherche, Baraka Akilimali et ses collègues (2021) sont revenus sur ces limites tout en mettant en exergue quatre défis majeurs : concurrence entre les autorités locales coutumières et les autorités étatiques autour des compétences foncières et d'intérêts politiques et économiques ; un cadre légal flou entretenant cette concurrence ; un manque de consensus entre autorités coutumières sur le processus même de la délivrance des titres fonciers coutumiers et ; une faible appropriation des populations locales qui restent dubitatives sur la durabilité des initiatives d'ONG et leur capacité à procurer une réelle sécurité de leurs droits fonciers.

Absence organisée de coordination

Sans récuser le rôle des bailleurs de fonds et des ANE dans la gouvernance foncière, il semble pertinent de mettre en exergue *l'absence organisée de coordination* des réponses à la crise foncière face à la triple unanimité relevée précédemment. Comme l'affirmait un coordinateur d'une organisation nationale, « la recherche d'une coordination serait un idéal mais c'est une idée utopique dans notre contexte. Chacun est derrière ses intérêts et cela à tous les niveaux : les bailleurs, les partenaires de mise en œuvre et les acteurs bénéficiaires » (Entretien, Goma, 2016). On peut distinguer au moins trois facteurs à la base de ce manque de coordination.

Le premier facteur est l'absence d'une vision commune sur les réponses à donner à la crise foncière. Chaque ANE préfère se replier dans « son coin » avec « son bailleur de fonds » pour identifier le type de solutions à implémenter. C'est pour cela qu'on assiste à la duplication des actions portant sur le même problème, avec les mêmes bénéficiaires et dans la même zone géographique. En effet, ces ANE sont également pris dans le jeu du financement. Alors qu'ils

doivent présenter des projets vendables aux donateurs, leurs propres moyens de subsistance sont également en jeu. Deuxièmement, le monopole de la « meilleure » solution. En effet, le développement d'une sorte de « protectionnisme méthodologique » rend difficile la coordination des réponses à la crise foncière. Ceux qui interviennent à partir de la Recherche-Action Participative sur les conflits fonciers prétendent mieux comprendre le problème. Il en va de ceux qui utilisent la cartographie foncière, la sécurisation foncière décentralisée à base coutumière ou ceux qui promeuvent la politique par le bas à travers les comités locaux de médiation. L'on assiste ainsi à une forte tendance des acteurs à délégitimer les approches mises en place par les autres. Troisièmement, la compétition entre intervenants complique la possibilité de coordination. D'une part, la compétition est stratégique car liée à l'instinct de survie des organisations, dépendantes généralement des financements extérieurs des projets, au point que la coordination risque d'exposer certaines à la disparition. D'autre part, la compétition est liée à la personnalité des responsables des organisations à la recherche d'un leadership. La recherche effrénée de financement est supposée conforter leur position individuelle et celle de leurs organisations.

Compétition entre ANE et bailleurs

Un défi majeur dans la coordination réside dans le fait que la compétition ne concerne pas seulement les organisations de mise en œuvre elles-mêmes, mais elle implique aussi les bailleurs entre eux ; et parfois les bailleurs avec les organisations locales. En effet, les organisations internationales et agences des nations unies se disputent l'espace d'intervention avec les acteurs locaux. Entre tous ces acteurs, il y a les bailleurs de fonds qui sont partagés entre plusieurs dynamiques, finançant et/ou entretenant même la compétition des acteurs (nationaux entre eux d'une part et nationaux contre les internationaux d'autre part). Pour y faire face, l'on voit désormais des tentatives de mise en consortium se développer pour fédérer les efforts et les expériences. Mais les rapports de pouvoir restent prédominants. Plusieurs animateurs des organisations nationales se plaignent de voir les bailleurs confier le *lead* des projets/programmes en consortium à des organisations internationales au détriment de celles nationales qui, pourtant, démontrent plus d'expérience et d'ancrage. Il y a également le fait que les agences onusiennes s'engagent elles-mêmes sur le terrain pour implémenter des projets, même quand elles souffrent d'un manque de légitimité et d'expérience sur terrain, démontrant ainsi une imposture et un manque de considération des organisations locales. Or, les résultats de ces réponses se sont souvent avérés mitigés.

L'attitude des bailleurs de fonds

En ce qui concerne la réforme foncière, l'attitude des bailleurs à la fois dans la définition des priorités, la coordination des réponses et leurs financements est préjudiciable. Pour plusieurs raisons, ils portent la grande responsabilité de l'inefficacité actuelle du processus de réforme, au même titre que certains acteurs du secteur foncier congolais. Il faut rappeler que les bailleurs de fonds s'étaient engagés à « mener des expériences pilotes et reverser les leçons dans le cadre de la réforme foncière ; donner un appui technique et financier ; coordonner les réponses entre PTF et ; répercuter la réforme dans les documents stratégiques » (MINAFF 2013, 45). Pourtant, sur le plan financier par exemple, sur un budget total estimé à 37, 033 700,00 USD, moins de 10% a été mobilisé et cela par un seul partenaire, la Norvège, fonds exécuté par UN-Habitat. Ensuite, au lieu que les fonds disponibles soient affectés au processus de réforme, UN-Habitat a investi une grande partie dans ses programmes de sécurisation et médiation foncière à l'Est de la RDC. Cette affectation des fonds à d'autres activités en dehors de la réforme a été qualifiée par un expert de la CONAREF comme un '*sale coup au processus*'. En outre, l'instrumentalisation du processus de réforme foncière par UN-Habitat, se considérant comme l'acteur principal, semble avoir créé une frustration des autres bailleurs de fonds. Il nous semble que la position de UN-Habitat faisait ombrage et rendait invisible la présence et l'appui de ces derniers ; d'où un repli stratégique. Enfin, le financement des dynamiques locales parallèles par les bailleurs de fonds est un facteur essentiel pour comprendre la lenteur du processus de réforme. En effet, ces derniers ont préféré orienter leurs financements à la société civile qui met en œuvre des initiatives concrètes, rapides et pragmatiques sur terrain, en particulier à l'Est de la RDC. C'est le cas des Pays-Bas, la Coopération Suisse, USAID, la Belgique qui appuient des projets de sécurisation foncière à base coutumière, de médiation, de cartographie foncière, de titrisation groupée, etc. Cette dispersion de fonds impacte négativement sur l'avancement du processus national de réforme foncière.

6. CONCLUSION ET CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Dans l'Est du Congo, la crise foncière est un moteur de violence, à l'échelle individuelle et collective, résultant de la compétition pour l'accès et le contrôle des ressources naturelles, des questions du pouvoir et de l'identité. Ce sont les effets néfastes de cette crise complexe qui mobilise, depuis près d'une décennie, le gouvernement congolais, les ANE et les bailleurs de fonds, à s'investir dans la réforme foncière, dans la recherche des solutions aux problèmes posés par le foncier.

Portée par le gouvernement sous l'impulsion et avec l'appui des bailleurs externes, la première solution consiste à reformer le secteur foncier. Bien que l'enthousiasme pour cette réforme voulant apporter des changements structurels à la crise foncière ait été quasi-unanime, se dotant d'une feuille de route assez ambitieuse, ce processus s'est vite enrayé à cause notamment du contexte politique délétère en RDC ; combiné à l'attitude attentiste du gouvernement congolais ayant laissé le processus sous l'impulsion, l'inspiration et entre les mains des bailleurs de fonds. Cette impasse suggère l'impérieuse nécessité de redéfinir les rôles et le type d'engagements pris par les acteurs impliqués dans la réforme foncière au niveau national. Il s'agit de définir des stratégies afin de rendre ces rôles et engagements plus opérationnels au-delà du simple fait de les élaborer dans des documents de réforme.

Au regard des réponses des ANE engagés à résoudre la crise foncière de manière plus pragmatique, trois approches semblent être privilégiées par les bailleurs de fonds : la formalisation des titres fonciers, la médiation foncière et le plaidoyer politique. Bien que ces approches aient contribué tant soit peu à une baisse des tensions individuelles et collectives, il est actuellement difficile d'observer des interrelations entre elles. Dans un contexte d'un faible engagement politique et financier par le gouvernement congolais, l'appui des bailleurs de fonds aux ANE semble donc toujours nécessaire afin d'accompagner des réponses concrètes sur le terrain. Il sera crucial que les bailleurs de fonds financent une étude approfondie pour tirer les leçons de ces réponses susceptibles d'être capitalisées dans le cadre d'une réforme foncière plus structurelle. Malheureusement, l'appui des bailleurs de fonds ne rime pas, depuis plusieurs années, avec un niveau élevé de coordination de leurs appuis techniques, financiers et des réponses sur le terrain, causant parfois des doublons, la compétition entre organisations de développement et entre les bailleurs de fonds eux-mêmes (Mathys et Vlassenroot 2016, 7). Cette coordination devrait être plus renforcée.

Enfin, les écueils actuels liés à la réforme foncière et les limites des réponses sur le terrain montrent clairement que les réponses à la crise foncière sont aussi complexes que la crise elle-même. S'inspirant des spécificités des contextes fonciers locaux, ces réponses devront aller au-delà des aspects souvent critiqués d'être trop techniques. Cela exige le partage d'une vision commune sur une stratégie globale impliquant, sur le long terme, le gouvernement congolais, les bailleurs de fonds et les ANE autour des solutions structurelles aux problèmes de gouvernance foncière. Par ailleurs, une étude approfondie sur les enjeux complexes à la base de la lenteur du processus de réforme foncière est urgente. Les résultats de celle-ci sont cruciaux pour permettre de repenser les engagements mutuels.

NOTES DE FIN

1 Les auteurs sont respectivement Professeur Associé à l'Institut Supérieur de Développement Rural, ISDR-Bukavu, Directeur de Angaza Institute et Chercheur Postdoctoral (mudingae@yahoo.fr); et Professeur Associé à l'Institut Supérieur de Développement Rural, ISDR-Bukavu, (claudeigumaw@gmail.com).

2 Nous retiendrons ce dernier concept par son caractère plus représentatif de la situation : crise des normes coutumières sur le foncier, crise des lois étatiques, crise de gestion de l'espace, crise de responsabilités dans le secteur à tous les niveaux, insécurité chronique des droits fonciers, le rôle du foncier dans les crises identitaires et les violences, etc. Le concept « crise foncière » nous semble pour ce faire plus globalisant.

3 En RDC, le terme glissement se réfère aux manœuvres anticonstitutionnelles du Président Joseph Kabila de vouloir prolonger son mandat au-delà de son terme en décembre 2016.

4 Kinsimba Ngoy (2008-2012), Mbwiga Bila Robert (2012-2015), Bolenge Tengebalea (2015), Booloko Nely (2016), Madimba Kalonji (2016), Kabange Numbi (2016-2017), Lumeya Dhu Maleghi (2017-2019) et Aimé Sakombi Molendo (2019 à nos jours).

5 Ministères Agriculture, Mines, Forêts et Environnement, Urbanisme et Habitat, Décentralisation, Justice, Genre.

REFERENCES

- Baraka Akilimali, Joël, Kasper Hoffmann, et An Ansoms. 2021. « Projets de sécurisation foncière à travers la formalisation et défis d'appropriation massive au Sud Kivu (RD Congo). » *Congo Research Brief* 7 : 1-13.
- Ansoms, An, Klara Claessens, et Emery Mudinga. 2012. « L'accapement des terres par les élites en territoire de Kalehe, RDC. » Dans *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2011-2012*, édité par Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, et Marijke Verpoorten, 205-226. Paris : L'Harmattan.
- Ansoms, An, et Thea Hilhorst, eds. 2013. *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. New York : James Currey.
- Bashibirhana, Déogratias. 2014. « Insécurité foncière, droits et détenteurs à sécuriser. » *Coopération suisse : Rencontres foncières*, Bujumbura 3-5 (Juin) : 100-113.
- Cirimwami Kashangabuye, Jean-Pierre. 2020. « Stratégie de production agricole résiliente face aux changements climatiques pour un développement de l'agrobusiness familial. » Thèse de doctorat, Université d'Antananarivo.
- Hoffmann, Kasper, Koen Vlassenroot, et Emery Mudinga. 2020. « 'Courses au pouvoir': the struggle over customary capital in eastern DR. Congo. » *The Journal of East African Studies* 14 (1): 125-144.
- Huggins, Christopher. 2010. *Terre, pouvoir et identité. Les causes profondes des conflits violents à l'Est de la République Démocratique du Congo*. Londres: International Alert.
- Jackson, Stephen. 2006. « Sons of Which Soil? The Language and Politics of Autochthony in Eastern D.R. Congo. » *African Studies Review* 49 (2): 95-124.
- Kabila Kabange, Joseph. 2011. Discours d'investiture, 2ème mandat, Kinshasa, DRC.
- Mathys, Gillian, et Koen Vlassenroot. 2016. « 'It's not all about the land': Land disputes and conflict in the eastern Congo. » *Rift Valley Institute PSRP Briefing Paper* 14: 1-8.
- Ministère des Affaires Foncières-RDC. 2013. *Réforme foncière : Document de Programmation*, Kinshasa, 80.
- Mudinga, Emery. 2013. « Conflits fonciers à l'Est de la RDC : au-delà des confrontations entre rwandophones et autochtones à Kalehe. » Dans *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2012-2013*, édité par Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, et Marijke Verpoorten, 195-218. Paris : L'Harmattan.
- Mudinga, Emery et Aymar Nyenyezi Bisoka. 2014. « Légitimité et efficience des innovations institutionnelles des acteurs non étatiques face à la crise foncière en RDC : légitimité, cohérence et durabilité. » Dans *L'Afrique des Grands Lacs Annuaire 2013-2014*, édité par Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, et Marijke Verpoorten, 1-21. Paris : L'Harmattan.
- Mudinga, Emery. 2017. *La création des espaces ingouvernables dans les luttes foncières. Analyse de la résistance paysanne à l'accapement des terres au Sud Kivu*. Louvain-la-Neuve, Belgique : Presses Universitaires de Louvain.
- Mudinga, Emery, Anuarite Bashizi, et Janvier Buraye Kilosho. 2020. « Modernisation minière, fragmentation sociale et création des anormaux en RDC Congo. » *CODESRIA* (À paraître).
- Mugangu, Matabaro. 2008. « La crise foncière à l'Est de la RDC. » Dans *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2007-2008*, édité par Stefaan Marysse, Filip Reyntjens, et Stef Vandeginste, 383-414. Paris : L'Harmattan.
- Mugangu, Matabaro. 2019. « Bilan des problématiques foncières à l'est de la RDC. Exposé, conférence sur les conflits fonciers à l'est de la RDC, Bukavu. » Inédit.
- Ntabona, Adrien. 2001. « Pour une paix durable au Burundi. Approches axiologiques du problème de paix dans la région des Grands Lacs. » *Au cœur de l'Afrique*, numéro spécial : 3-18.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : APAD Karthala.
- Verweijen, Judith, et Justine Brabant. 2017. « Cows and guns. Cattle-related conflict and armed violence in Fizi and Itombwe, eastern DR Congo. » *Journal of Modern African Studies* 55 (1): 1-27.
- Vlassenroot, Koen. 2002. « Citizenship, identity formation & conflict in South Kivu: the case of the Banyamulenge. » *Review of African Political Economy* 29 (93-94): 499-516.
- Vlassenroot, Koen, Emery Mudinga, et Kasper Hoffman. 2016. *Negotiating Public Authority: Armed Rebellion and Military Fragmentation in the Territories of Walikale and Kalehe*. London: Rift Valley Institute.
- Vlassenroot, Koen, et Judith Verweijen. 2017. « Democratic Republic of Congo: The Democratization of Militarized Politics. » Dans *Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape*, édité par Morten Bøås et Kevin C. Dunn, 99-118. Boulder, CO: Lynne Rienner.

REMERCIEMENTS

Les notes de recherche sur le Congo sont une publication conjointe du Groupe de recherche sur les conflits (CRG) à l'Université de Gand, le *Social Science Research Council* (SSRC), le Groupe d'Étude sur les Conflits et la Sécurité Humaine (GEC-SH) au Centre de recherches universitaires du Kivu (CERUKI), et le Réseau sur la Gouvernance dans les conflits (GiC). Ces notes fournissent des résumés concis des recherches en cours sur le Congo qui est entrepris par CRG, SSRC, GEC-SH, GiC, et leurs partenaires.

Nous tenons à remercier Kasper Hoffmann ainsi que les évaluateurs pour les réflexions et commentaires très utiles sur les versions précédentes. Nous remercions également Action pour la Paix et la Concorde (APC) et le projet Securing Tenure Sustainable Peace (SecTenSusPeace) du Programme Transformations to Sustainability (T2S) de l'ISDR-Bukavu pour leur collaboration dans la production des données analysées ici.

Cette note de recherche fait partie des publications produites dans le cadre du Conflict Research Programme mis en œuvre par le London School of Economics (LSE) en collaboration avec l'Université de Gand.

— With funding by —

