

LA DÉCENTRALISATION EN RDC : OPPORTUNITÉ POUR UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE ?

par Innocent Utshudi Ona¹

Abstract

As the RDC is going through a period marked by significant political and institutional changes, it seems advisable to reflect on mechanisms that may contribute to ending the insecurity of rural landowners. Doing so, the ongoing process of decentralisation in which the local entities participate provides an opportunity for considering setting up participatory structures for both land management and conflict arbitration. The present article proposes a four-point model that tackles the problem centrally, integrating legality, legitimacy and local practice.

1. INTRODUCTION

L'inadaptation et l'inefficacité de la loi foncière² en milieu rural, ainsi que la remise en cause de la gestion centralisée imposent une approche nouvelle en termes de gestion locale et participative qui place les paysans³ au centre de la problématique de la gestion des espaces et des ressources. Cette démarche présente un double avantage :

- d'abord, en recentrant la question foncière autour des paysans, on pourrait partir de leurs besoins exprimés et tenir compte ainsi de leur savoir-faire dans les contributions à la résolution des conflits fonciers, à leur prévention et à la sécurisation foncière ;
- ensuite la République démocratique du Congo traverse une période de changements politiques et institutionnels marquée notamment par la régionalisation politique des provinces et la décentralisation administrative des entités de base telles que les chefferies et des secteurs.⁴ Il semble donc impérieux de promouvoir, dans ce cadre, les

¹ Je voudrais, à cette occasion, présenter toutes mes gratitude à deux éminents Professeurs dont les contributions à ma formation dans le foncier ont été et demeurent déterminantes. Il s'agit de Séverin MUGANGU MATABARO, Professeur ordinaire et de Philippe DEVILLE, Professeur émérite.

² La loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 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, in *Les codes Larcier, Droit civil et judiciaire, tome I*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2003, pp. 95-125.

³ Il est vrai que la population paysanne n'est pas un groupe homogène, étant inégalement déployé dans son rapport à la terre. Face à la montée des enjeux économiques au détriment des considérations sociales qui ont autrefois structuré les rapports sociaux autour de la terre, les paysans entre eux développent de stratégies dictés par les intérêts à servir. Ce sont, dans ce cas, les plus défavorisés d'entre qui sont les plus affectés. Il peut s'agir des femmes, des orphelins, des minorités, des peuples autochtones, des non présents, etc. Cela ne remet pas en cause le constat selon lequel la plus grande majorité de paysans sont des victimes du système foncier qu'il faut repenser.

⁴ VUNDUAWTE PEMAHO, F., "Réflexions sur le régionalisme politique ou nouvelle décentralisation territoriale", in PNUD, *Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République démocratique du Congo*, Journées d'information

milieux ruraux en RDC en général, et au Sud-Kivu en particulier par la restitution aux communautés locales de leur liberté d'action, d'initiative et de gestion en faisant d'eux des partenaires à part entière dans le processus de développement. Cela postule de soutenir et consolider l'émergence des processus institutionnels et de gouvernance locale. La mise en place des cadres participatifs de gestion pourrait ainsi faciliter la participation⁵ de la masse paysanne.

Un bref aperçu sur le régime foncier congolais actuel permet de constater que son application se réalise à travers la répartition du territoire national en circonscriptions foncières créées par décret présidentiel et dirigées chacune par un conservateur des titres immobiliers. Les prérogatives foncières sont fixées de telle sorte que les autorités foncières compétentes sont loin de la masse paysanne.⁶ Ceci favorise le foisonnement d'intermédiaires illégaux⁷ et entraîne des coûts divers et prohibitifs pour les paysans, qui sont, du reste, majoritairement pauvres. En plus, l'analphabétisme et l'ignorance de la loi foncière qui accablent la majeure partie d'entre eux ne permettent pas la maîtrise des règles et rouages de fonctionnement de l'administration foncière. À cela s'ajoute la situation de « *no man's land juridique* »⁸, plus clairement d'indétermination juridique, dans laquelle les lacunes de la loi susindiquée ont placé les conditions de maîtrise et d'usage des terres coutumières.

Un regard rapide sur la pratique des transactions foncières permet d'appréhender, au plan normatif, une hybridation des règles⁹, avec prédominance du droit coutumier sur le droit étatique, dans la régulation des rapports fonciers. Sous l'angle institutionnel, une pluralité d'organes ou acteurs

et de formation organisées à l'intention des parlementaires, des députés provinciaux et de hauts cadres de l'administration, Kinshasa, février 2007, p. 78.

⁵ Sur la participation comme nouveau mode d'organisation sociale, sur les réticences qu'elle soulève et les défis qu'elle pose, voir LOGIE, G., "La participation : une issue possible pour la société humaine ?", in IRAM, *La participation : un cadre d'analyse*, Journées d'Études iram 2003, Dossier préparatoire 1/7, www.iram-fr.org.

⁶ On peut se référer à l'étude de MAFIKIRI TSONGO, A., MATHIEU, P., "Contexte démographique, spatial et social. Dynamique et enjeux fonciers des conflits", in LAURENT, P.-J., MAFIKIRI TSONGO, A., MATHIEU, P., MUGANGU MATABARO, S., *Conflits fonciers, relations ethniques et violences au Kivu*, Louvain-la-Neuve, IED-UCL, janvier 1997, pp. 49 et ss.

⁷ Administrateurs de territoire, chefs de chefferies, de secteurs, de groupements, de localités, de villages, etc.

⁸ MATHIEU, P., TSHAMALA KAZADI, "Quelques aspects des législations et pratiques foncières actuelles au Zaïre Ambiguïtés et enjeux pour les politiques agricoles", in *Monde en développement*, 69, Tome 18, 1990, p. 56.

⁹ Coexistence sur un même espace des normes coutumières en évolutions avec les normes étatiques dans la régulation des rapports fonciers. Pour plus d'amples détails sur le pluralisme juridique, lire ROULAND, N., *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988, pp. 74-121 et 183-207 et GIROUX, M.-H., *La protection des minorités en droit international. Hongrie et Roumanie, une étude de cas*, Montréal, Éditions Thémis, 2000, pp.7-14.

intervient dans l'attribution du sol.¹⁰ Les acteurs ruraux développent dans ce contexte des stratégies en fonction de leurs intérêts et ajustent, de manière opportuniste, leurs comportements entre les répertoires juridiques en situation transitionnelle. Précisons que ces dispositifs sont dans un rapport dialectique tel que les rapports fonciers contemporains ne sont plus la réplique des rapports traditionnels, sans non plus être conformes à la loi. Ils sont dans une situation d'entre-deux.¹¹ Ils répondent à des logiques normatives plus instrumentalisées et donc aussi diversifiées pour le besoin de la cause. Cette situation est à la base de pratiques foncières de spoliation et d'exploitation¹² telles que les paysans, pour la plupart dotés de faibles capacités de négociation et de mobilisation des réseaux, se retrouvent dans une situation d'insécurité foncière.

Cet état des choses, inscrit dans un contexte de marchandisation imparfaite de la terre¹³ et de diminution des disponibilités foncières¹⁴ est inhibiteur des efforts de valorisation optimale de la terre, aggrave la compétition foncière et attise les conflits.

Tenant compte des acquis analytiques de l'étude précédente¹⁵, le présent papier se propose de repenser le dispositif de gestion foncière et de résolution des conflits, de manière à garantir la protection de la tenure foncière paysanne et inscrire ainsi la petite paysannerie dans le processus de redynamisation des activités productives.

Dans cette perspective, l'approche légale de sécurisation par l'enregistrement des droits présente des limites. En effet, non seulement elle charrie une manière différente de penser l'espace et les rapports sociaux, mais aussi postule des coûts prohibitifs pour les paysans. Le certificat d'enregistrement constate des droits qui ont des contenus et des logiques différentes par rapport au faisceau des droits coutumiers différenciés s'appliquant sur un même espace. À cette limite s'ajoute une autre tenant aux coûts prohibitifs qu'entraîne l'enregistrement. En effet, les dimensions échanrées des parcelles ou exploitations son telles qu'il faut mobiliser

¹⁰ En effet, en même temps que l'administration foncière, l'administration territoriale et l'administration judiciaire, les autorités coutumières continuent à jouer un rôle prééminent dans l'attribution des terres, alors qu'ils ne possèdent plus de pouvoir foncier.

¹¹ Pour compléter, voir CHAUVEAU, J.-P., Le PAPE, M., de SARDAN, J.-P. O., "La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique", in WINTER, G. (sous la direction de), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, pp. 145-162.

¹² Lire LAVIGNE DELVILLE, P., "Privatiser ou sécuriser", in LAVIGNE DELVILLE, P. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998, pp. 28-35.

¹³ LE ROY, É., "La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre", in BLANC-PAMARD, C., CAMBRÉZY, L. (éds.), *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 1995, p. 461-463.

¹⁴ Cette diminution résulterait entre autres de la croissance démographique rapide et de la forte demande des terres par les non paysans. On pourrait y ajouter la dégradation de l'environnement.

¹⁵ UTSHUDI ONA, I., "La gestion domaniale des terres rurales et des aires protégées au Sud-Kivu : aspects juridiques et pratiques d'acteurs", in *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 415-442.

plusieurs bornes pour espérer bien délimiter son espace. Et les prix de ces bornes ne sont pas à la portée de tous. C'est pourquoi cette étude présente une alternative à l'enregistrement des terres paysannes à travers la prise en compte des règles et pratiques locales dans leurs dynamiques et la construction d'instances locales et légitimes aux yeux des acteurs ruraux et reconnues par l'État, chargées de gérer les terres et d'arbitrer les conflits.

Proposer ainsi aux paysans des procédures tout-à-fait simples, mais fondées sur les normes locales de validation des transactions permettrait de coller à la réalité, répondrait à la problématique de la transition foncière et serait une contribution pragmatique au besoin de sécurisation des acteurs¹⁶.

Car il ne suffit pas d'élaborer un dispositif, encore faut-il le concrétiser et le rendre opposable à tous. Pour ce faire, il faut que les normes et les sanctions soient fondées sur des valeurs et des représentations partagées par le plus grand nombre. Cela exige de promouvoir un cadre de régulations inspiré du droit tel qu'il est vécu par les populations rurales.

La présente réflexion s'inscrit dans la droite ligne de nos travaux antérieurs, mais se veut positive. Sa portée est donc politique. En effet, ayant analysé les transactions foncières paysannes dans leur contexte, une de ces études¹⁷ a essayé de rendre compte des incertitudes¹⁸ dont se nourrissent les pratiques foncières émergent au gré des logiques des acteurs et des enjeux qui les justifient. Ayant abouti à la conclusion selon laquelle les transactions foncières accordaient un faible degré de protection aux paysans qui s'y participaient, le papier susindiqué a suggéré entre autres la mise en débat de la problématique de la gestion foncière décentralisée. C'est ainsi qu'après avoir critiqué la proposition faite par d'aucuns de généraliser la titrisation foncière, une étude empirique a permis de rechercher une alternative à l'enregistrement des terres paysannes à travers les enquêtes de terrain.¹⁹ Ayant appréhendé concrètement les incertitudes paysannes dans leurs causes et manifestations en dégageant leurs particularités, la présente étude commande, pour sa part, d'envisager une gestion foncière locale et participative. C'est l'objet de ce présent papier qui va brièvement présenter, dans un premier temps, les aspects théoriques de la décentralisation et son évolution historique en RDC et, dans un second temps, proposera un modèle de gestion foncière décentralisée en quatre points, à savoir :

¹⁶ Se référer à LE ROY, É., "Prolégomènes à une analyse dynamique de la gestion foncière", in LE ROY, É., KARSENTY, A., BERTRAND, A., *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, pp. 185-211

¹⁷ UTSHUDI ONA, I., *Les transactions foncières paysannes : Cas de la chefferie de Kabare*, Projet Dynamiques des filières productives et développement rural intégré, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), avril 2005.

¹⁸ Ces incertitudes sont détaillées en termes de situations de conflictualité dans notre article "La gestion domaniale...", *op. cit.*

¹⁹ Voir UTSHUDI ONA, I., *La sécurisation foncière paysanne: critique de l'enregistrement et recherche d'une alternative à travers les enquêtes de terrain*, Discussion paper, Projet Dynamiques des filières productives et développement rural intégré, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), février 2006.

- le niveau territorial à retenir ;
- les acteurs ruraux à associer ;
- les compétences à définir ;
- le système de règlement des conflits à construire.

2. DÉCENTRALISATION : ASPECTS THÉORIQUES ET ÉVOLUTION HISTORIQUE EN RDC

2.1. Notion de décentralisation et difficultés qu'elle suggère

La décentralisation renvoie au processus par lequel l'État central transfère pouvoirs et attributions (exercées jusque-là par ses organes centraux et représentants territoriaux) et ressources financières à des institutions (territoriales ou techniques) juridiquement distinctes de lui, placées à un niveau inférieur dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion. Un État décentralisé est donc celui où les compétences sont réparties entre le pouvoir central et les autorités locales et dont les principaux traits caractéristiques peuvent être résumés dans l'existence des affaires locales, de la personnalisation des entités décentralisées et de la tutelle.²⁰

Pour ce qui est des formes de la décentralisation, notons qu'à côté des modalités-types que sont la décentralisation territoriale²¹ et la décentralisation fonctionnelle²², un type nouveau a émergé et est appelé le régionalisme politique.²³ Appliquant ce modèle à la RDC, Vunduawe Te Pemako le définit simplement « *comme un mode d'organisation institutionnelle et de gestion*

²⁰ Les affaires locales réfèrent à la solidarité d'intérêts que traduisent les besoins locaux distincts des besoins généraux communs à tous les habitants du territoire national. C'est l'État qui qualifie les intérêts locaux d'affaires locales et érige leur gestion en services publics locaux. Notons que les affaires locales supposent et sous-entendent l'existence des autorités locales émanant de leurs milieux et représentant leurs entités et non le pouvoir central.

La personnalisation des entités décentralisées suppose, quant à elle, qu'elles possèdent un patrimoine propre, des biens matériels, des fonctionnaires, une gestion financière exprimée dans un budget. Ces entités sont des sujets de droits et assujetties à des obligations et peuvent plaider en justice. Par ailleurs, l'autonomie qu'implique la décentralisation n'exclut pas le contrôle de tutelle qui comporte une gamme de mesures d'énergies variables qu'exerce le pouvoir central aussi bien sur les organes décentralisés que sur leurs actes.

²¹ Fondée sur une base géographique, la décentralisation territoriale aboutit à la création de personnes morales dénommées entités administratives décentralisées et dont la compétence se détermine par référence à un territoire.

²² La décentralisation fonctionnelle, pour sa part, repose sur une base technique et permet l'érection d'un service public (transformé en établissement public) en centre d'intérêts juridiquement protégés, de manière à lui confier une activité déterminée

²³ Ce modèle a été dégagé par la doctrine à partir du système italien, espagnol, portugais et belge. Voir LEROY, M., *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Collection « Les Inédits de droit public », Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 5 et 44-59 ; LEJEUNE, M. A., *Introduction au droit et aux institutions de la Belgique fédérale*, 4^{ème} édition, Bruxelles, La Chartre, 2004, pp. 15-18. Ces ouvrages sont cités par VUNDUAWA TE PEMAKO, F., *op. cit.*, p. 87.

d'un État unitaire décentralisé politiquement au niveau des provinces et administrativement à l'échelon inférieur des entités territoriales de base, que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ». ²⁴ Dans ce modèle les compétences des entités territoriales régionalisées sont garanties par la constitution qui consacre leur autonomie. Et là, le contrôle exercé est celui du respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir central et les entités régionalisées. Ce régionalisme politique suppose enfin l'existence d'un pouvoir législatif national à côté d'un pouvoir législatif régional. ²⁵

Comme mode de gestion d'un État, la décentralisation n'est pas une nouveauté. Elle présente cependant un certain regain depuis l'enclenchement du processus de démocratisation facilité, d'une part, par le triomphe de l'idéal démocratique et la célébration du libre-échange avec la fin de la guerre froide et, d'autre part, par la paupérisation à laquelle des systèmes politiques dictatoriaux notamment africains ont soumis leurs populations. Ainsi donc, devant la crise de gestion de l'État, « *une redéfinition des règles d'une bonne administration à travers une grille de critères d'une bonne gestion* » s'imposait. ²⁶ Et le thème de décentralisation, lié au concept de gouvernance, s'inscrit dans la réflexion sur la réforme de l'État dans l'objectif de conjurer sa mauvaise gestion. Dans cette perspective, elle constitue une opportunité à la participation au processus de prise de décision impliquant toutes les populations sans exclusion. ²⁷

Vunduawe Te Pemako, initiateur de la loi congolaise sur la décentralisation de 1982, souligne que la décentralisation consiste, au plan politique, « *à démocratiser* », « *à associer le peuple à la discussion et à la gestion des affaires publiques au niveau qui le concerne directement* » ; au plan juridique et administratif, à « *transformer les centres de répercussion qu'étaient la région et les entités de base en centres d'initiative, d'impulsion, de décision et de responsabilité* » et au plan économique à « *redonner un souffle nouveau au développement économique régional* » et « *à la relance économique* ». ²⁸

²⁴ VUNDUAWE TE PEMA KO, F., *op. cit.*, p. 79.

²⁵ En droit positif congolais, les dispositions des articles 197, alinéa 1^{er} *in limine* et 2, et 205 de la Constitution de 2006 constituent la base juridique de la compétence législative des provinces.

²⁶ PEEMANS, J.-P., LAURENT, P.-J., "Pratiques identitaires, décentralisation et gouvernance locale", in MATHIEU, P., LAURENT, P.-J., WILLAME J.-C., "Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale", *Cahiers africains*, n° 23-24, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 226 à 228.

²⁷ Qu'il suffise de citer par exemple les articles 15 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui protège le droit de participation, 2, 3 et 5 de la Déclaration Universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle adoptée le 2 novembre 2001 à Paris, qui consacre ce droit, 13 et 14 qui condamnent la discrimination sous toute ses formes.

²⁸ VUNDUAWE TE PEMA KO, F., "La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ?", in *Zaïre-Afrique*, 165, mai 1982, p. 328.

Pour sa part, le Groupe de réflexion sur la décentralisation²⁹ révèle, dans son diagnostic conduit sur les objectifs de la décentralisation, trois grandes motivations suivantes chez les États africains pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation :

- La décentralisation est une modalité susceptible de favoriser la mobilisation des populations en vue du développement à la base. À ce niveau, ce groupe reconnaît toutefois que la mobilisation ne s'obtiendra qu'à la condition que cette politique offre un cadre permettant la relance de l'économie locale. Sinon, ce processus sera décrédibilisé aux yeux des intéressés. Donc, une politique de décentralisation qui ne parvient pas à améliorer les conditions de vie et le bien-être des populations locales, l'accessibilité aux services adéquats ne peut obtenir leur mobilisation.
- La décentralisation permet l'approfondissement et l'enracinement de la démocratie au niveau local. À ce stade, ce groupe note l'existence de plusieurs sources de légitimité dans l'exercice du pouvoir au niveau local. Ces différents registres institutionnels qui façonnent la représentation et la participation des populations présentent deux colorations : coutumière et moderne. Aussi, le défi que doit relever toute politique de décentralisation dans ce contexte (africain) est celui de construire, à travers une approche interactive, des compromis sur l'exercice du pouvoir. Notons en outre la valeur stratégique qu'assure la proximité qu'instaure la décentralisation. En effet, non seulement les décisions des autorités locales ont un impact direct sur la vie des populations à la base, mais surtout le contrôle et la sanction que ces dernières peuvent exercer sur leurs dirigeants locaux forment la démocratie au niveau local. Et, l'association du peuple à la discussion et à la gestion des affaires publiques familiarise les individus aux problèmes locaux et les prépare à assumer de hautes responsabilités.
- La décentralisation constitue une entreprise de restructuration de l'État et de relégitimation des institutions. Selon ce groupe, deux écoles semblent se présenter. L'une « *prône une meilleure présence de l'État central sur l'ensemble du territoire* » dans le processus de la décentralisation.³⁰ Dans ce modèle, la place des services déconcentrés dans l'accompagnement du processus de décentralisation est importante pour assurer une meilleure présence de l'État. L'autre soutient le processus de décentralisation « *bâti sur la base de niveaux successifs de bien commun, organisés de la base au sommet de l'État selon le principe de subsidiarité* ». ³¹ Ici le processus insiste davantage sur une répartition des compétences en faveur des entités

²⁹ MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, *Réflexions sur les appuis en matière de décentralisation*, Document provisoire, Volume 2, Paris, 1995, pp. 1-2.

³⁰ MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, *op. cit.*, pp. 1-2.

³¹ *Ibidem*.

décentralisées (entités de base), l'État central ne gardant que des compétences résiduelles.

Les trois grandes motivations de la décentralisation susmentionnées ne doivent cependant pas occulter les théories analytiques de la décentralisation présentées par Raogo Sawadogo.³² En effet, s'appuyant sur le fait que la décentralisation a rarement favorisé le développement dans les pays en développement, elles opposent les arguments suivants :

- La décentralisation est potentiellement inégalitaire. *Elle favorise le maintien des privilèges et de l'exploitation existant au sein des structures du pouvoir national et local.* En renforçant la position des détenteurs de pouvoir, elle constitue un *instrument pour perpétuer leur contrôle et renforcer leurs intérêts.*³³
- La décentralisation favorise l'émergence *de nouvelles élites politiques, mais sans aucune notion de responsabilité publique.*
- Sous l'angle technique et de gestion de la décentralisation, *les autorités locales, accablées par l'incompétence et la corruption, finissent par déprofessionnaliser le processus de prise de décision, en faisant en sorte de ne pas accorder de considération suffisante aux arguments techniques trop délicats.*
- Plutôt que de parvenir à un développement équitable, les critiques de la décentralisation la considèrent comme *un facteur favorable au processus d'accumulation capitaliste.*
- En ce qui concerne la question du pouvoir et les objectifs politiques, la décentralisation permet une répartition inégale du pouvoir au sein des différents groupes qui se battent et rivalisent pour y accéder.

Au final, ce qui précède ne doit pas faire oublier les vertus de la décentralisation dont le processus d'implémentation est néanmoins parsemé d'embûches. Ces dernières étant comprises, il convient de noter que la décentralisation doit s'adapter aux circonstances du temps et des lieux. Ainsi le dosage à faire variera selon les traditions historiques, le cadre géographique, les ressources économiques et humaines, le degré d'instruction civique et politique, etc.

Par ailleurs, ce qui semble intéressant par rapport à la problématique foncière, c'est que la question de la sécurisation foncière rejoint, aux dires d'Alain Karsenty, celle de la décentralisation et postule ainsi la redéfinition du « rapport de l'État avec les sociétés africaines en restaurant l'autorité de

³² RAOGO SAWADOGO, A., *L'État africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala, 2001, pp. 205-206.

³³ Les programmes de décentralisation introduits durant les années 1970 et 1980 en Zambie, Tanzanie, Ouganda, Kenya, Nigéria et Ghana s'inscriraient dans ce cadre.

l'État dans le cadre d'un ordre négocié, capable d'assumer la pluralité des pratiques locales d'appropriation des espaces et des ressources ». ³⁴

Notons, à titre de rappel, que les sociétés agraires qui connaissaient différentes manières de maîtriser l'accès à des ressources ont produit un droit qui s'est vu « *dénier de toute prétention à réguler la gestion des ressources, toute capacité à innover pour affronter l'inédit* ». ³⁵ Dans ce même cadre, les agronomes et les économistes ont, pendant longtemps, eu une vision fixiste des systèmes fonciers africains, considérés comme « *incapables de faire face à des enjeux nouveaux et en particulier de permettre d'accroître la productivité de la terre* ». ³⁶

Dans cette perspective, la construction de l'État moderne a laminé les instances locales qui produisaient du droit et a tenté de leur substituer un régime juridique fondé sur des catégories individualistes opposées aux régimes communautaires. Le greffon a toutefois été pratiqué sur un contexte d'application charriant une conception différente de penser l'espace et les rapports sociaux.

Aujourd'hui l'État en Afrique traverse une crise de légitimité. Cette dernière se traduit entre autres par la contestation au moins partielle du monopole de gestion de la société que s'est accaparé l'État colonial d'abord, national par la suite. Il devient donc impérieux de renouer, mais dans un contexte différent, « *avec une tradition de production normative locale susceptible d'établir légitimement l'autorité nécessaire à la maîtrise de l'accès aux ressources naturelles* ». ³⁷ Sous l'angle du débat institutionnel, cette exigence passe au travers de la décentralisation des fonctions étatiques. Et là, Alain Karsenty pose un problème fondamental. En effet, dans la culture francophone, dixit, *décentraliser c'est confier à des collectivités publiques locales autres que l'État la responsabilité de gérer le bien commun*. ³⁸ La sécurité des usagers de la terre apparaît, dans ce cas, comme un bien collectif. Le problème qui se pose à ce niveau, c'est que *les Collectivités publiques locales (CPL) sont des cadres de représentation propres à une culture qui croit en l'existence d'« un corps politique » spécifique pour figurer et gérer la société*. ³⁹ Elles procèdent donc d'une logique institutionnelle étatique dans laquelle *la représentation sociale épouse le dispositif de la société politique*, à la différence des sociétés africaines qui comportent des cadres d'organisation relevant de logiques fonctionnelles : les assemblées de villages, les organisations de producteurs, les hiérarchies traditionnelles, les communautés de villages, etc. Dès lors, dit Alain Karsenty, *la décentralisation doit être*

³⁴ KARSENTY, A., "La redistribution des pouvoirs par la décentralisation", in LE ROY, É., KARSENTY, A., BERTRAND, A., *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, pp. 251-252.

³⁵ *Ibid.*, p. 252.

³⁶ LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.*, p. 28.

³⁷ KARSENTY, A., *op. cit.*, p. 252.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

*pensée dans une perspective élargie en intégrant d'autres cadres de représentation procédant de plusieurs ordres fonctionnels.*⁴⁰

Après cette approche théorique de la décentralisation, remontons à présent le processus de décentralisation en RDC.

2.2. Bref aperçu historique du processus de décentralisation en RDC

Remonter le processus de décentralisation en RDC, c'est l'inscrire dans le cadre de son organisation territoriale et administrative depuis l'époque coloniale jusqu'au Congo indépendant. Durant ce parcours, le pays a traditionnellement fonctionné sous la forme d'un État unitaire, hormis la brève période de la première République, du 30 juin 1960 au 1^{er} janvier 1967, pendant laquelle l'expérience du fédéralisme fut compromise par l'instabilité politique et la guerre.

Sous l'angle de son organisation territoriale et administrative, la RDC est passée par deux grands systèmes, allant de la centralisation à la décentralisation, avec la précision suivante que la plus grande période fut dominée par la centralisation sous sa forme de déconcentration. Signalons toutefois une tentative, du reste timorée, d'un système administratif de décentralisation territoriale appliquée aux collectivités de base que sont les villes, les communes, les secteurs et les chefferies dans les milieux urbains et ruraux en 1957, 1959, 1968, 1977 et 1978.⁴¹

C'est en 1982 que la RDC va procéder à une réforme territoriale importante. C'est pour cette raison que nous pensons réserver les tableaux schématiques présentant la division administrative à partir de 1982. Ce choix a l'avantage de nous épargner une prolifération des tableaux dans ce papier dont le champ d'étude est précis. Ainsi donc, pour ce qui est de l'organisation administrative d'avant 1982, il sied de renvoyer à la littérature abondante et variée qui existe.⁴²

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes qui avait institué, pour chaque circonscription (chefferies, secteurs, centre extra-coutumiers) un chef, un conseil (organe délibérant) et un collège permanent (un exécutif) ; Décret du 13 octobre 1959 sur les villes et communes qui avait institué des organes des délibérants appelés « conseils » et des organes exécutifs appelés « collèges échevinaux urbains ou communaux » ; Ordonnance-loi n° 68-025 du 20 janvier 1968 relatives à l'organisation des villes autres que la ville de Kinshasa ; Loi n° 77/028 du 29 novembre 1977 portant organisation des zones et des sous-régions urbaines, communes urbaines et villes ; Loi n° 78/008 du 20 janvier 1978 portant organisation territoriale et administrative de la République. Voir VUNDUAWA TE PEMAKO, F., *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, p. 84.

⁴² MPINGA KASENDA, GOULD, D. J., *Les réformes administratives au Zaïre (1972-1973)*, Kinshasa, P.U.Z., 1977 ; KANYINDA LUSANGA, "La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits", *Les cahiers du CEDAF*, Bruxelles, 1984 ; KABANGE NTABALA, C., *Droit administratif, tome III, Genèse et évolution de l'organisation territoriale, politique et administrative en République Démocratique du Congo, de l'État indépendant du Congo à nos jours et perspectives d'avenir*, Kinshasa, Université de Kinshasa, 2001 ; etc.

Pour sa part, la décentralisation de 1982 s'est fondée sur trois textes législatifs, à savoir :

- l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République,
- l'ordonnance-loi n° 82-007 du 25 février 1982 portant organisation des élections législatives locales et municipales et
- l'ordonnance-loi n° 82 du 25 février 1982 portant statut de la Ville de Kinshasa.

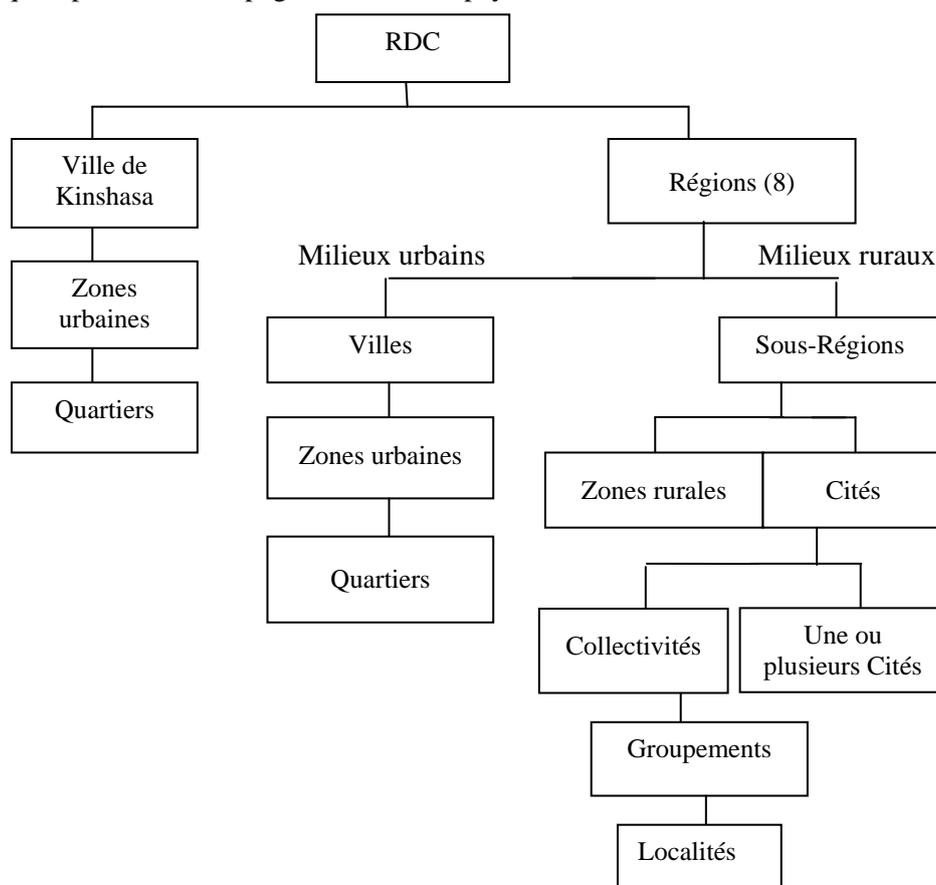
Ces textes qui forment la législation sur la décentralisation, sont intervenus dans un contexte de centralisme politique. Et, le Président de la République va annoncer à la nation, par son discours du 1^{er} juillet 1977, que si la centralisation s'était révélée indispensable pour rétablir l'autorité de l'État après les sécessions et les rebellions des années 60, une centralisation trop forte et trop durable risquait à la longue d'asphyxier le système politique, administratif et économique du pays. Devant le constat du déclin de participation du peuple aux activités du MPR Parti-État, étouffant ainsi sa voix, il fallait lui redonner la parole à travers notamment l'élection qui permet le choix des autorités locales. En outre, l'immensité du territoire national, la croissance démographique rapide ainsi que les impératifs de développement et de l'équipement militaient en faveur d'une politique tendant à rapprocher le pouvoir du peuple. La trop grande centralisation avait donc fini, sous l'angle économique, par presque bloquer l'appareil de production en faisant trop dépendre les régions des prévisions et décisions de Kinshasa, ne laissant aucune initiative ni moyen aux forces vives et aux opérations économiques des régions.

De manière générale, précisons que la législation sur la décentralisation de 1982 a conféré à la ville de Kinshasa le statut de région et l'a érigée, ainsi que les autres régions et les Villes, les Zones rurales, les Zones urbaines et les Collectivités en entités administratives décentralisées. Seules les Sous-régions, les Cités, les Quartiers, les Groupements et les Localités étaient des circonscriptions administratives. Les entités administratives décentralisées disposaient de deux organes collectifs et d'un organe exécutif. Les premiers étaient composés au niveau de chaque entité administrative décentralisée (EAD) d'une structure du Parti au niveau local dénommé « Comité »⁴³ et un organe délibérant, appelé « Assemblée régionale » pour la Région ou « Conseil » au niveau des autres entités. Au niveau de l'organe exécutif, chaque EAD était dirigé par le Chef de l'entité territoriale, qui était à la fois le Président de la structure du Parti au niveau local, le représentant du Conseil exécutif (actuellement Gouvernement) et autorité locale. Par ailleurs, trois mécanismes permettaient de désigner les membres des organes délibérants. Il s'agissait de l'élection, la nomination et la désignation par des organisations corporatives. En effet, si l'élection permettait aux populations locales de se choisir les autorités locales, la nomination des dirigeants locaux s'effectuait par

⁴³ Ce comité pouvait être, selon le cas, régional, urbain, populaire de zone ou de collectivité.

le pouvoir central. La désignation des autorités locales se faisait par leur présentation par les organisations telle l'Association nationale des entreprises du Zaïre, ANEZA en sigle. Soulignons aussi que les entités territoriales décentralisées étaient soumises au contrôle hiérarchique, à celui de tutelle et celui juridictionnel.

Schématiquement, voici comment se présente la division administrative qui reprend le découpage territorial du pays avec la loi de 1982 :



Source : Tableau établi par l'auteur à l'aide des données doctrinales.⁴⁴

Ce tableau n° 1 présente le découpage territorial instauré par la loi sur la décentralisation de 1982. Notons d'abord l'administration que les 8 régions sont le Bandundu, le Bas-Zaïre, l'Équateur, le Haut-Zaïre, le Kasai Occidental, le Kasai Oriental, le Kivu et le Shaba. En outre, dans ce schéma, la Ville de Kinshasa, les régions, les villes, les zones rurales et urbaines ainsi que les collectivités sont érigées en entités administratives décentralisées, car dotées de la personnalité juridique. Les sous-régions, les cités, les quartiers, les

⁴⁴ VUNDUAWTE PEMAKO, *op. cit.*, p. 465.

groupements et les localités demeurent des circonscriptions administratives, parce que dépourvues de la personnalité juridique.

Ce que l'on peut noter par rapport à cette législation de 1982, c'est que le déficit de volonté politique dans un système politique dominé, à l'époque, par le Parti-État n'a pas permis la mise en œuvre heureuse de cet arsenal juridique.⁴⁵ À cela s'ajoute l'inféodation au Parti-État favorisé par le dédoublement des structures. Plus encore, des obstacles contenus dans la législation, notamment l'existence du contrôle hiérarchique, ont compromis tout le fonctionnement décentralisé du modèle mis en place.

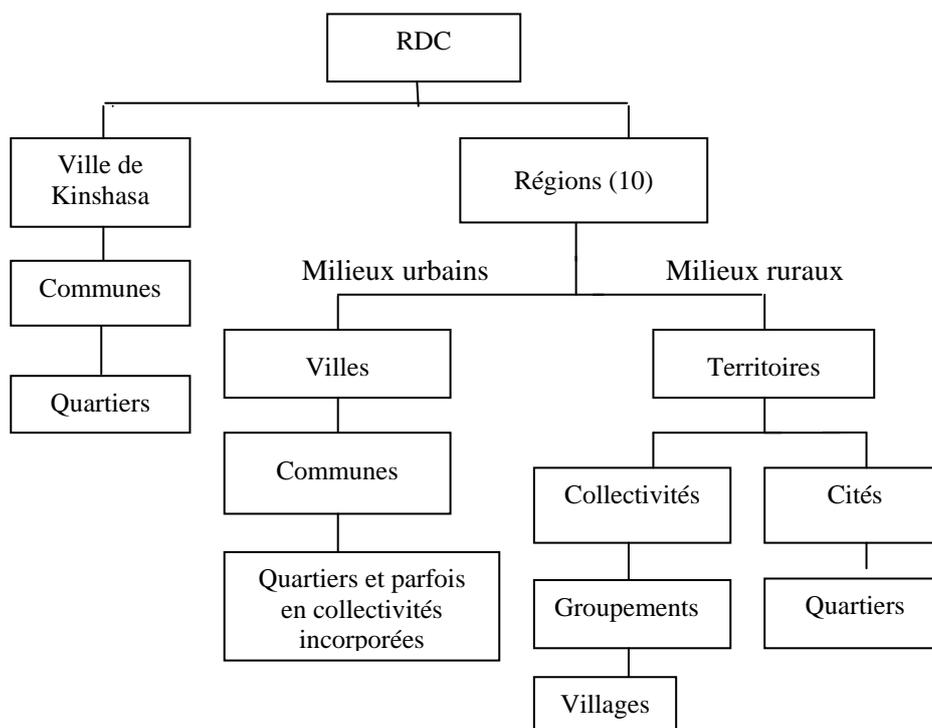
Une autre réforme territoriale est intervenue par la loi n° 95-005 du 20 septembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre pendant la période de transition. Cette loi s'inscrit, quant à elle, dans le contexte général du triomphe de l'idéal démocratique favorisé par la fin de la guerre froide et, notamment, le discours de le Baule⁴⁶ qui a subordonné l'aide française à la conditionnalité politique de l'ouverture démocratique. Dans ce cadre, le Président de la République fera son discours historique du 4 avril 1990 proclamant l'ouverture de l'espace politique au pluralisme politique et syndical. Cette période sera dominée par les travaux de la Conférence nationale souveraine. Ce forum fut convoqué pour faire un état des lieux général et critique sur la gestion du pays et proposer une thérapie. Il connaîtra cependant des soubresauts politiques qui vont précipiter sa fermeture par le président Mobutu qui l'avait convoqué. C'est dans ce contexte que s'inscrit le Protocole d'accord des concertations du Palais du peuple de janvier 1994 conclu entre deux familles politiques qui dominaient la scène politique de l'époque. Il s'agissait de l'Union Sacrée de l'Opposition Radicale et Alliés (USORAL) dominée par Étienne Tshisekedi wa Mulumba et les Forces Politiques du Conclave (FPC) présidées par le maréchal Mobutu. Cette loi est donc l'émanation du Haut-Conseil de la République – Parlement de Transition (HCR-PT), structure provisoire de gestion parlementaire.

Globalement, cette loi érige les régions, les villes, les communes, les territoires et les collectivités en entités administratives décentralisées composées chacune par un Conseil comme organe délibérant et un Collège exécutif comme organe exécutif. Les membres de ces organes sont désignés de manière paritaire par les deux familles politiques, en tenant compte de la représentation des forces politiques et sociales en présence. Contrairement à l'ordonnance-loi de 1982, la loi de 1995 supprime le pouvoir hiérarchique du Ministre de l'Intérieur sur les autorités respectives des entités décentralisées et prévoit la reconnaissance du Collège exécutif de Collectivité par le Collège exécutif Régional.

⁴⁵ VUNDUAWE TE PEMAKO, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁶ Discours prononcé par l'ancien Président français François Mitterrand le 20 juin 1990 au cours du 16^{ème} sommet des Chefs d'État de France et d'Afrique. Liant la démocratie au développement, il a pris rendez-vous avec l'histoire en demandant à ses pairs africains de démocratiser leurs régimes face à leurs contre-performances au triple plan politique, économique et sociale.

Schématiquement, voici comment se présente le découpage territorial qui structure la division administrative du pays avec la loi de 1995 :



Source : Tableau établi par l'auteur sur la base de la loi n° 95-005 du 20 septembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre.⁴⁷

Ce tableau n° 2, comparativement au précédent, présente un découpage territorial caractérisé par l'augmentation du nombre des régions. En plus des huit régions prévues par la Constitution du 24 juin 1967, le démembrement de l'ancienne région du Kivu en en région de Nord-Kivu, Sud-Kivu et du Maniema va augmenter le nombre à 10, en plus de la ville de Kinshasa.⁴⁸ Les Sous-régions et les localités sont supprimées. Les Zones urbaines qui sont des subdivisions des villes sont par contre appelées des communes. Dans les milieux ruraux, les régions sont subdivisées par les territoires, ces derniers en collectivités et en cités. Par rapport au tableau n° 1, à la place des Sous-régions apparaissent les territoires et à la place des zones rurales, ce sont les collectivités qui émergent. Les régions, les villes, les communes, les territoires ainsi que les collectivités sont des entités administratives dotées de la

⁴⁷ *Journal officiel de la République du Zaïre*, Numéro 1, 37^{ème} année, Kinshasa, 1^{er} janvier 1996.

⁴⁸ Article 2 alinéa 1^{er} de l'Acte constitutionnel de la transition de la République du Zaïre du 9 avril 1994.

personnalité juridique. Les autres demeurent des circonscriptions administratives dépourvues de la personnalité juridique.

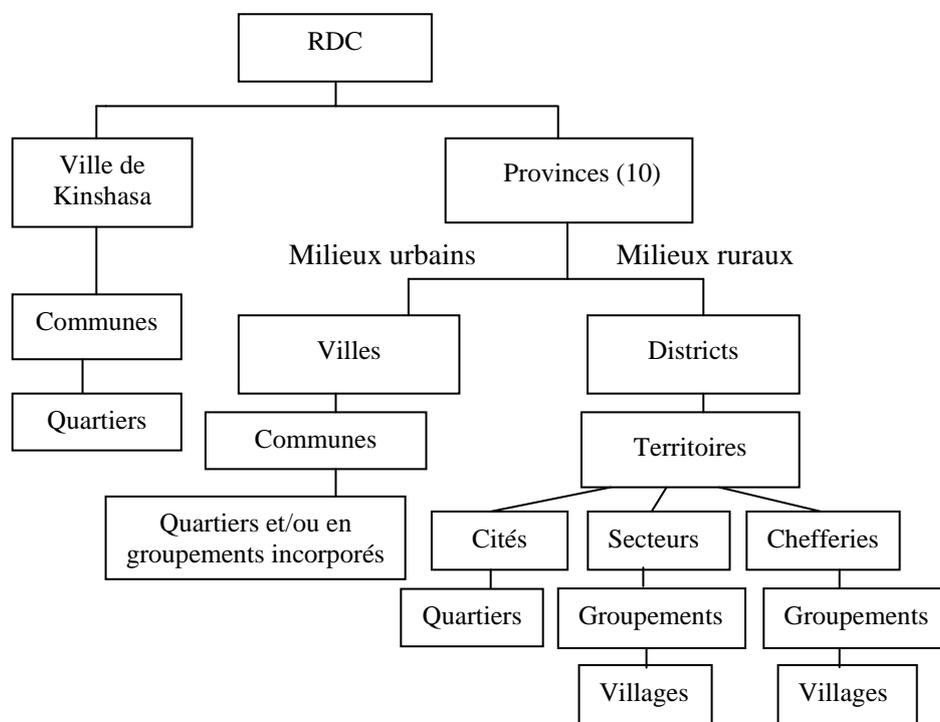
Cette réforme territoriale de 1995, inscrite dans un contexte particulier décrit ci-haut, fut, aux dires de Vunduawe Te Pemako, « *le résultat des combats inachevés* ». ⁴⁹ Le souci d'ajustement à la nouvelle donne politique de la démocratisation imposa le partage équitable et équilibré du pouvoir en tenant compte des forces politiques et sociales en présence. C'est ainsi qu'il fut prévu que les familles politiques en présence devaient désigner les responsables des entités administratives décentralisées dans le respect du principe de l'équilibre paritaire. Toutefois, dans la pratique, la mouvance présidentielle se montra moins encline à partager le pouvoir, alors que l'opposition luttait avec acharnement pour le conquérir. Cette longue transition parsemée de convulsions politiques prendra fin avec la guerre menée par l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL).

La déclaration de prise de pouvoir d'État par le Conseil élargi de l'AFDL le 17 mai 1997 va charrier la mission des nouvelles autorités de refondre les institutions existantes et de mettre en place une nouvelle organisation politique et administrative en vue de la reconstruction nationale. Le texte de base, dans cette perspective, c'est le décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo. ⁵⁰

Schématiquement, voici comment se présente le découpage territorial qui structure la division administrative du pays avec la loi de 1998 :

⁴⁹ VUDUAWAWE TE PEMAKO, *op. cit.*, p. 84.

⁵⁰ Ce texte a subi des retouches successivement par le décret-loi n° 018/2001 du 28 septembre 2001 (Voir *J.O.R.D.C.*, n° spécial, 28 septembre 2001 (Textes coordonnés et mis à jour au 28 septembre 2001), pp. 4-41) et la loi n° 04/008 du 19 mai 2004, s'est appliqué jusqu'à la fin de la Transition organisée par la Constitution de la Transition du 04 avril 2003, prorogée deux fois sur décision conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat.



Source : Tableau établi par l'auteur sur la base du décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo tel que modifié et complété par le décret-loi n° 018/2001 du 28 septembre 2001.⁵¹

Ce tableau n° 3 qui schématise la division administrative de l'État sous le décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998 présente une dénomination actualisée des entités territoriales conformément au décret-loi n° 95-005 du 20 décembre 1997. Ainsi, les régions deviennent les provinces, les sous-régions les districts, les zones rurales les territoires, les zones urbaines les communes, les collectivités chefferies les chefferies, les collectivités secteurs les secteurs. Les villes gardent leurs anciennes dénominations, ainsi que les cités, les quartiers, les groupements et les villages. Comparativement au tableau n° 2, ici les provinces gardent leur nombre de 10 et à l'interface des provinces et des territoires émergent les districts appelés sous-régions dans l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982. Les territoires restent, mais sont subdivisés en Cités, Secteurs et Chefferies. En fait les collectivités laissent la place aux Chefferies. Par ailleurs, seules les provinces, les villes, les territoires ainsi que les communes de la ville de Kinshasa sont des entités administratives décentralisées. Les districts, les communes autres que celles de la ville de Kinshasa, les cités, les secteurs et les chefferies ainsi que les quartiers, les groupements et les villages ne sont pas dotés de la personnalité juridique. Ils sont donc des circonscriptions administratives.

⁵¹ *Journal officiel de la République Démocratique du Congo, op. cit.*, 28 septembre 2001.

Au niveau des organes des entités administratives décentralisées, il y aura, d'une part, suppression des organes délibérants et mise en place, auprès des autorités locales, des organes consultatifs jouant simplement un rôle de consultation en formulant des avis ou suggestions sur toutes les questions d'intérêt provincial ou local, selon le cas. Ce qui va constituer un recul par rapport à ce qui était prévu sous l'empire de la loi du 20 décembre 1995. D'autre part, « *en lieu et place des organes exécutifs composés de manière paritaire par les deux familles politiques reconnues constitutionnellement à l'époque, les autorités locales sont à la fois les représentants du Gouvernement et les seules autorités locales qui décident sur toutes les matières de la compétence des entités qu'elles dirigent* ». ⁵²

Pour ce qui est du contrôle des entités administratives décentralisées, celles-ci sont soumises à un double contrôle administratif, à savoir : le contrôle de tutelle et le contrôle hiérarchique.

Ce décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998, modifié et complété successivement par le décret-loi n° 018/2001 du 28 septembre 2001 ⁵³ et la loi n° 04/008 du 19 mai 2004 ⁵⁴, s'est appliqué jusqu'à la fin de la transition sanctionnée par la tenue des élections qui ont permis l'installation des institutions politiques actuelles.

Sous la Constitution du 18 février 2006, la RDC demeure un État unitaire, mais présente une organisation territoriale et administrative marquée par le régionalisme constitutionnel. Ce modèle est caractérisé par l'existence, d'un côté, des entités territoriales régionalisées et, de l'autre, des entités territoriales décentralisées. ⁵⁵

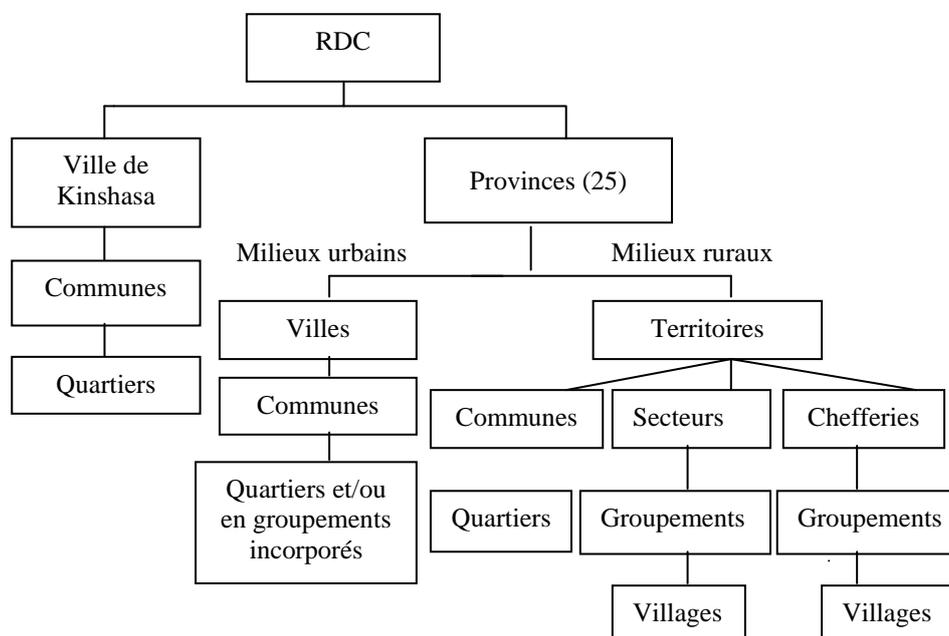
Le découpage territorial qui structure la division administrative du pays avec la Constitution du 18 février 2006 et la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 se présente schématiquement de la manière suivante :

⁵² VUDUAWA TE PEMAKO, *op. cit.*

⁵³ Voir *J.O.R.D.C.*, *ibidem*.

⁵⁴ Voir *J.O.R.D.C.*, n° 11, 1^{er} juin 2004, col. 4-5.

⁵⁵ Les principes du régionalisme constitutionnel congolais sont posés notamment par les dispositions des articles 2, 3, 195, 196, 201 et 205 de la Constitution du 18 février 2006, in *J.O.R.D.C.*, numéro spécial, 47^{ème} année, Kinshasa, 18 février 2006.



Source : Tableau établi par l'auteur sur la base de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces.⁵⁶

Par rapport au tableau précédent, dans ce tableau n° 4 les districts sont supprimés et les provinces sont directement subdivisées en milieux ruraux en territoires. Les communes qui étaient auparavant des subdivisions des villes en milieux urbains, deviennent aussi des subdivisions en milieux ruraux des territoires. Il y a désormais des communes urbaines et des communes rurales. Les territoires sont également subdivisés en secteurs et ou en chefferies. La différence entre ces deux entités est donnée aux articles 66 et 67 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008. En effet, l'article 66 prévoit que le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur la base de la coutume et dont le chef est élu et investi par les pouvoirs publics. L'article 67 quant à lui dispose que la chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et qui a à sa tête un chef coutumier désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.

Dans le cadre du régionalisme constitutionnel actuel, l'administration locale congolaise est décentralisée politiquement au niveau des provinces et administrativement à l'échelon des entités de base que sont les villes, les communes, les chefferies et les secteurs. Le texte de base qui régit les entités

⁵⁶ *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial, 49^{ème} année, Kinshasa, 10 octobre 2008.

territoriales décentralisées est la loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces. Les territoires, les quartiers, les groupements et les villages sont des circonscriptions administratives.

Ce mode d'organisation institutionnelle et de gestion d'un État unitaire s'inscrit dans le contexte du pays confronté à des crises politiques récurrentes depuis son indépendance jusqu'aux récentes guerres⁵⁷, dont les cendres demeurent incandescentes. Pour conjurer les causes de ces crises attribuées entre autres à la contestation de la légitimité des institutions et de leurs animateurs et inscrire ainsi le pays dans une dynamique de la reconstruction et du développement, un nouvel ordre politique et institutionnel s'imposait. Ainsi, dans le but de consolider l'unité nationale et créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement le pays en 25 provinces, en plus de la ville de Kinshasa qui a statut de province.⁵⁸

Ces provinces sont dotées de la personnalité juridique et portent les caractéristiques suivantes :

- leur autonomie est directement garantie par la constitution,
- le contrôle exercé à ce niveau est celui du respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir central et les provinces,
- les assemblées provinciales exercent, à côté du pouvoir législatif national, un pouvoir législatif provincial par voie d'édit.⁵⁹

Quant à ce qui concerne la répartition des compétences, les dispositions pertinentes des articles 202, 203 et 204 de la Constitution déterminent la sphère d'action exclusive du pouvoir central et des provinces ainsi que la zone concurrente entre les deux échelons du pouvoir d'État. C'est dans ce cadre là que les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêt relèvent des matières attribuées concurremment aux provinces et au pouvoir central. Notons cependant qu'en vertu de l'article 205 alinéas 4 et 5 de la Constitution le principe de la primauté de la législation nationale sur l'édit provincial est consacré. Ce dernier est nul et abrogé de plein droit lorsqu'il est incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux.

Par ailleurs, érigées en entités administratives décentralisées, les villes, les communes, les chefferies et les secteurs sont dotées de la personnalité juridique, des organes propres de décision et des affaires locales distinctes de celles nationales. À la différence des entités régionalisées (c'est-à-dire

⁵⁷ De 1996 à 2003.

⁵⁸ Voir l'ordonnance-loi n° 82 du 25 février 1982 portant statut de la Ville de Kinshasa.

⁵⁹ En effet, l'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle légifère par voie d'édit ; elle ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du pouvoir central, sauf en cas d'habilitation obtenue du Parlement, c'est-à-dire la possibilité de délégation de pouvoir législatif entre l'Assemblée nationale et le Sénat et une Assemblée provinciale (Article 205, alinéa 2 et 3 de la Constitution).

décentralisées politiquement), les entités décentralisées administrativement⁶⁰ ont une autonomie garantie par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 qui est un texte législatif. Le contrôle auquel sont soumis aussi bien les organes de ces EAD que leurs actes est celui de tutelle administrative s'exerçant par les procédés administratifs. N'ayant aucun pouvoir législatif, leurs actes sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Le nouveau cadre juridique de la décentralisation en RDC permet la mise sur pied d'une administration de proximité dont l'efficacité devra se mesurer à sa capacité d'atteindre les objectifs lui fixés. Le rapprochement prévu présente l'avantage de permettre, face aux besoins sociaux exprimés, la fourniture des services publics adéquats et opportuns. Encore faut-il que les acteurs publics et privés s'approprient le jeu de la décentralisation dans le sens de servir l'intérêt général. La promotion de la démocratie locale par la participation des citoyens à la prise des décisions et au choix des dirigeants locaux pourrait favoriser la légitimation des institutions et des acteurs ainsi que le développement national à partir de la base. L'observance du devoir de rendre compte devrait imposer aux autorités locales le sens élevé de l'intérêt général et les inciter aux efforts en termes d'initiatives locales.

Toutefois, observons que le processus de décentralisation en RDC comporte des contraintes évidentes, au premier rang desquelles se situe le non respect de la répartition constitutionnelle et de la détermination légale des compétences. Dans ce cadre, les ingérences du pouvoir central ou régional dans la libre administration respectivement des provinces⁶¹ ou des entités territoriales décentralisées⁶² sont de nature à entamer la quintessence du processus de décentralisation. Qu'il suffise d'évoquer la problématique de la rétrocession des 40 %.⁶³ La deuxième contrainte est liée à la persistance de la culture centraliste dans le comportement des autorités régionales et locales. Cela semble être attribué essentiellement à la longue période de centralisme qui a caractérisé l'organisation territoriale et administrative de la RDC. La troisième contrainte est relative au déficit d'appropriation du processus de décentralisation dans le chef de la population. Si rien n'est fait en termes de sensibilisation et surtout de satisfaction des besoins sociaux (la sécurité, le travail, la santé, l'éducation, l'eau, l'électricité, le logement, les routes etc.) de la population, cette dernière sera démotivée et démobilisée. La quatrième contrainte est celle de la gestion de la représentativité de toutes les forces

⁶⁰ Les villes, les communes, les chefferies et les secteurs.

⁶¹ Loi n° 08/012 du 13 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

⁶² La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces.

⁶³ L'article 54 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 prévoit que la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. L'article 115 de la loi n° 08/012 du 13 juillet 2008 prévoit que les entités territoriales décentralisées ont droit à 40 % de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces.

sociales au sein des institutions. La loi du nombre pourrait exclure certaines minorités dans la gestion de la chose publique ou que ces dernières, par l'usage des moyens matériels et manipulations diverses pourraient s'accaparer de l'essentiel du pouvoir. Tout cela pourrait engendrer des frustrations et le désintéressement à la chose publique. La cinquième contrainte est liée à une attitude de résistance au changement et au pessimisme qui semblent affecter une catégorie de la population, eu égard à l'enlèvement actuel. Nombreux sont ceux qui sont chantres de l'échec et du chaos et propagent leur crédo en tirant argument sur le niveau élevé du dysfonctionnement actuel de l'État. La sixième contrainte se rattache à la culture de l'impunité face à la corruption, au détournement des deniers publics et à la concussion, à la non contribution aux charges publiques notamment à travers le paiement de l'impôt, taxes et redevances, etc. La septième contrainte est liée au déficit d'un personnel qualifié imprégné de l'esprit de la décentralisation et possédant la maîtrise des règles et rouages de fonctionnement d'une administration décentralisée, etc.

Tout bien considéré, la mise en œuvre heureuse de ce processus de décentralisation en RDC constitue un défi à relever, surtout en ce qui concerne l'acquisition et la jouissance sécurisées de la terre pour les familles et ménages en milieu rural. Lorsqu'il faut considérer qu'en RDC 70 % de la population réside en milieu rural et que la part de l'agriculture dans le PIB est estimée à plus de 45 %, l'on voit bien l'importance de la terre et des ressources qu'elle produit pour la survie des populations. D'où l'intérêt de penser une gestion qui permette la résolution des conflits fonciers, leur prévention et la sécurisation de la tenure foncière. C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente réflexion qui propose, à la place du monopole de gestion foncière étatique, une gestion foncière locale et participative en vue de résoudre les incertitudes foncières paysannes.

3. POUR UNE DÉCENTRALISATION DE LA GESTION FONCIÈRE AU SUD-KIVU

Avant de proposer un modèle de gestion foncière décentralisée, il importe de présenter le mécanisme de gestion décentralisée du foncier proposé par Alain Karsenty. En effet, son échafaudage est fondé sur une articulation et une distribution des rôles entre les organisations paysannes, les collectivités publiques locales (CPL) et l'État, suivant le principe de la subsidiarité.⁶⁴ Ainsi, l'essentiel de compétences de gestion des outils de sécurisation foncières est reconnu au niveau de la base, le reste exerçant des pouvoirs résiduels.

Cette proposition se présente de la manière suivante :

- *Le niveau des organisations paysannes ou des institutions locales.*
C'est le niveau de la base qui regroupe « l'ensemble des formes

⁶⁴ Pour plus d'amples informations sur les aspects techniques du modèle, voir KARSENTY, A., *op. cit.*, pp. 254-255.

d'association locales qui peuvent être constituées sur des bases socio-économiques ou représenter des formes traditionnelles d'assemblage social. La gestion des outils locaux de sécurisation foncière serait de leur ressort (règles locales d'accès, de transfert des terres, cahier d'enregistrement des droits détenus par les différentes familles sur les unités foncières et certaines ressources, etc.) » On peut toutefois s'interroger sur l'efficacité de cette approche, étant donné la spécialité de chaque groupement ou certains d'entre eux. Faudra-t-il mobiliser toutes les organisations paysannes ou institutions locales pour la gestion des outils fonciers ou spécialiser certaines d'entre elles ? Par ailleurs, nombreuses sont des associations paysannes pilotées par les acteurs d'origine urbaine. Par rapport à ces associations, se pose la question de leur instrumentalisation à des fins patrimonialistes ou électoralistes par les acteurs susindiqués. Certains paysans peuvent aussi développer des logiques similaires.

- *Le niveau des CPL qui sont des cadres de décentralisation de l'État, et relèvent du jeu institutionnel public. Les collectivités locales peuvent servir de support et de relais aux organisations paysannes, notamment pour la mobilisation de ressources financières. Elles peuvent par ailleurs constituer un lieu de gestion du foncier intervillageois en servant de cadre de rencontre et de médiation pour les organisations paysannes. On peut également s'interroger sur l'efficacité de ce niveau, tant il est vrai que les possibilités de pris en otage de ces instances par les opportunistes demeurent vraisemblables. Instances de relai, de coordination, de médiation et surtout de mobilisation de ressources financières, les CPL peuvent constituer des espaces d'accumulation et de clientélisme pour les plus habiles des acteurs. Comment concilier ce besoin d'organisation et l'objectif d'efficacité du système ?*
- *Le niveau de l'État, porteur des exigences d'équité dans le développement du territoire national, lequel doit jouer son rôle d'arbitrage, rôle indissociable de sa souveraineté. Pourtant, l'État africain contemporain traverse une crise de légitimité qui se traduit, du moins en partie, par la contestation du monopole de sa gestion de la société. Ses contre-performances notamment en matière foncière lui imposent aujourd'hui des mutations en vue de retrouver sa légitimité. Sous l'angle du foncier, cela dépend, aux dires d'Alain Karsenty, de « sa capacité à prendre en compte la pluralité des arrangements institutionnels locaux (desquels il participe) et à leur fournir une garantie juridique ».⁶⁵*

⁶⁵ Pour plus d'amples informations sur les aspects techniques du modèle, voir KARSENTY, A., *op. cit.*, pp. 254-255.

Pour ce qui est du financement, l'auteur note que le premier niveau de gestion se prêterait à « *un financement par objectif, avec des ressources pré-affectées, collectées sur bases volontaires* ». Il fait bien de mentionner la tentation du « *free riding* » comme risque de la formule des cotisations volontaires pour le financement des biens collectifs. À cela, il suggère le niveau d'inter-connaissance élevé existant dans les sociétés africaines et qui facilite un contrôle social. Notons tout de même que l'acteur, fût-il africain ou non, reste mu par des logiques de satisfaction personnelle qui peuvent commander son déploiement social. D'où la nécessité de penser de mécanismes plus incitatifs à la participation aux cotisations en tenant compte de la capacité contributive de chacun.

Le deuxième niveau serait financé par la taxation locale pouvant porter « *sur les filières locales de production ou sur le patrimoine foncier des ménages* ». Les opérations de coopération décentralisées entre collectivités du nord et du sud se rattacheraient ce niveau. La consistance de ce patrimoine serait évaluée sur une base cadastrale ou pré-cadastrale. Il faudrait éviter que tous ces prélèvements financiers pèsent lourdement sur les plus défavorisés qui sont en nombre très croissant.

En fin de compte, l'objectif de sécurisation foncière des usagers a également besoin d'une capacitation technique de gestion à tous les niveaux.

Pour ce qui est du modèle de gestion foncière décentralisée que nous proposons, elle s'articule autour de quatre points, à savoir :

- le niveau territorial à retenir ;
- les acteurs ruraux à associer ;
- les compétences à définir ;
- le système de règlement des conflits à construire.

3.1. Le niveau territorial à retenir

Trois niveaux peuvent se proposer et le choix n'est pas toujours aisé. Il s'agit en effet du village, du groupement et du secteur ou de la chefferie. Si le premier se présente comme la plus petite circonscription administrative dont le degré de proximité peut paraître favorable à une gestion participative, le deuxième a été proposé dans certaines études. Au moment où les secteurs et chefferies sont devenus des entités administratives décentralisées, pourrait-on les considérer comme niveau territorial à retenir ?

Commençons d'abord par le groupement qui a déjà fait l'objet d'une proposition. En effet, l'Action pour la promotion et la défense des droits des personnes défavorisées, APRODEPED en sigle, basée à Bukavu au Sud-Kivu, a mené une étude dans le cadre des stratégies visant au renforcement du cadre institutionnel de gestion des terres coutumières.⁶⁶ Elle a retenu le groupement

⁶⁶ APRODEPED, *Du renforcement des mécanismes coutumiers de gestion des terres rurales et de résolution des conflits : Proposition des stratégies*, Projet Sécurisation des terres rurales, avec l'appui financier de la Commission européenne, juin 2006.

comme étant le niveau qui « *permet à la population de participer en toute transparence à la gestion de la terre de manière à éviter les conflits qui naissent de la mauvaise foi des certaines autorités décriée à ce jour* ». ⁶⁷ Cette étude propose donc l'installation d'un bureau foncier et d'un conseil foncier dans chaque groupement, ainsi que d'un bureau foncier central au siège de la chefferie. Le premier, le bureau foncier, serait tenu par un ou deux agents techniciens formés en matière cadastrale, payés par la chefferie et placés sous la responsabilité du chef de groupement. Il serait chargé de travaux techniques de préparation des dossiers (recensement, archivage, récolte d'autres données) en vue de l'attribution des terres. Il fera rapport aussi bien au conseil foncier qu'au bureau foncier central. Le deuxième, le conseil foncier, serait, composé de deux représentants des autorités coutumières, deux des confessions religieuses, deux des associations d'encadrement des paysans et deux du territoire. Il aurait pour tâche de collaborer avec les autorités coutumières sur toutes les questions foncières, suivre les travaux effectués par le ou les agents du bureau foncier, certifier les droits fonciers coutumiers, résoudre les conflits, etc. Ce conseil ne serait pas permanent et ses membres ne seraient pas payés par la chefferie. Le troisième, le bureau foncier central, opérerait au niveau de la chefferie et serait tenu par un ou plusieurs agents techniciens, formés en matière foncière. Placés sous la responsabilité du Mwami qui est le conservateur des titres fonciers coutumiers et seul habilité à les signer, ce bureau foncier central contrôlerait les travaux effectués par le bureau foncier du groupement.

Cet échafaudage non encore soumis à l'épreuve des faits semble critiquable sur un certain nombre des points. En effet, s'il est précisé que les agents affectés au bureau foncier du groupement seront rémunérés par la chefferie, on peut s'interroger sur la non permanence et le non paiement des membres du conseil foncier du groupement. En outre, rien n'est dit sur le sort financier des agents opérant dans le bureau foncier central situé au niveau de la chefferie. Il eût été heureux de clarifier ces aspects et surtout motiver la non permanence et le non paiement des agents du conseil foncier. Par ailleurs, la prise en compte du groupement comme niveau d'installation du bureau foncier et du conseil foncier incite à la réserve. Cette dernière est liée à l'immensité territoriale du groupement et à la possibilité des pertes ou des falsifications de dossiers ou de données pouvant résulter des déplacements que cela implique. Dans cette perspective, le village paraît-il être le bon niveau de gestion foncière ?

Notons d'abord que le village, étant la plus petite circonscription administrative, semble présenter plus d'avantages en termes de participation à la gestion foncière, eu égard à la proximité qu'il paraît offrir entre le service de gestion et les usagers. Dans ce cadre, le chef de village et ses collaborateurs constitueraient l'autorité coutumière la plus rapprochée. Il existe toutefois un inconvénient à l'installation des instances de gestion et de résolution des

⁶⁷ *Ibidem*, p. 2.

conflits fonciers au niveau des villages. Il existe un nombre important de villages. Cette multiplicité de villages entraînerait une multiplication des structures qui ne va pas toujours faciliter la bonne gestion et la maîtrise des dossiers. Le risque d'une prolifération de la diversité des normes est important. Cela ne pourrait, peut-être, pas servir la clarté des normes. On pourrait, dans ce cas, envisager une coordination des règles et pratiques en émergence par les chefferies et secteurs. Ces derniers étant devenus des entités administratives décentralisées, ils sont des collectivités publiques locales au sens d'Alain Karsenty. S'inspirant de ses travaux, le niveau des villages où opèrent des organisations paysannes ou institutions locales serait alors celui de gestion des outils locaux de sécurisation foncière (règles locales d'accès, de transfert des terres, cahier d'enregistrement des droits détenus par les différentes familles sur les unités foncières et certaines ressources, etc.). Dans ce cas, les chefferies et les secteurs en tant que collectivités publiques locales serviraient de relai, de coordination des règles et de structure de mobilisation de ressources financières pour ce premier niveau. Les interrogations précédemment suscitées par ce modèle d'Alain Karsenty restent, mutatis mutandis, valables dans ce cas.

Toujours dans le cadre de la problématique du choix du niveau territorial à retenir, est-ce que les secteurs et chefferies seraient enfin le bon niveau ? Autrement dit, faudra-t-il que la gestion participative soit confiée aux services publics locaux à créer à cet effet ou qu'elle soit exercée par les conseils de chefferie ou de secteur ? Sur cette question, évoquons la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces. Ses articles 69 et 70 prévoient que les conseils de secteur ou de chefferie sont des organes délibérants respectivement des secteurs et des chefferies. Son article 78 érige les collèges exécutifs de secteur et de chefferie comme organes de gestion du secteur ou de la chefferie et d'exécution des décisions de leurs conseils respectifs. Dans ce cadre, la gestion foncière locale et participative relèverait des attributions de ces conseils. L'article 70 de la loi susvisée prévoit que les membres de ces conseils sont élus au suffrage universel direct et secret dans les conditions fixées par la loi électorale. Avec cette élection, les leaders locaux des « organisations paysannes » ou « des institutions locales », selon les expressions d'Alain Karsenty, peuvent devenir élus locaux et charrier les aspirations des populations paysannes. Cependant, un obstacle majeur demeure. C'est l'article 73 de la loi susindiquée qui reprend les matières d'intérêt local relevant de la compétence des conseils de secteur ou de chefferie, mais sans citer la gestion foncière. Pour sa part, la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 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 confie la gestion des terres aux administrations publiques en organisant les règles de compétences (articles 182 et suivants), de procédures (article 190 et suivants), d'établissement et de transmission des droits fonciers et immobiliers (articles 219 et suivants) et des sanctions (204 et suivants). Il est cependant vrai qu'aussi bien la Constitution du 18 février 2006 (article 203)

que la loi organique n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (article 36, point 7) reconnaissent aux provinces des compétences en matière des droits fonciers. Toutefois, malgré cette reconnaissance, l'article 205 alinéas 2 et 3 de la Constitution susindiquée pose le principe de la primauté de la loi nationale sur l'édit. Ainsi, un édit qui serait incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux serait nul de plein droit. La loi n°73-021 du 20 juillet 1973 étant une loi nationale, tout édit ou texte réglementaire qui serait incompatible à cette loi nationale serait nul de plein droit. Il faudrait donc que la loi soit modifiée.

Au-delà de ces aspects juridiques, soulignons tout de même l'existence du danger d'instrumentalisation de ces cadres participatifs proposés par les acteurs aux services des enjeux politiques, économique et sociaux. Qu'il suffise de renvoyer à nos papiers précités et à tout ce que nous avons développé dans les aspects théoriques relatifs à la décentralisation. Ces inconvénients ne doivent pas cependant faire oublier les avantages de la décentralisation. Pourvu qu'il y ait une réelle volonté et une capacité de l'État à réellement vouloir sécuriser les exploitants ruraux, surtout les plus vulnérables.

3.2. Les acteurs ruraux à associer

La question des acteurs ruraux à associer dans les instances de gestion foncière et d'arbitrage des conflits est importante et détermine le fonctionnement du mécanisme à mettre en place. Plusieurs scénarios existent. Ainsi, l'État congolais a déjà créé des brigades foncières dans un certain nombre de territoires dans la province du Sud-Kivu par l'arrêté du Ministre des affaires foncières n° 086/CAB/MIN/AFF.F/2004 du 04 octobre 2004 modifiant et complétant l'arrêté n° 031/93 du 03 juin 1993 portant création des circonscriptions foncières dans la région du Sud-Kivu.

Si la nécessité de revoir et mettre à jour les limites des différentes circonscriptions foncières et le souci de rapprocher l'administration foncière de la population du Sud-Kivu ont motivé cet arrêté, on peut en outre s'interroger sur le droit qui sera mise en œuvre par ces institutions qui, par ailleurs, sont des organes étatiques animés par les agents de l'État. C'est la législation étatique qui, sans nul doute, sera d'application. Et pourtant, comme d'ailleurs nos précédents papiers ont eu à le démontrer, le cadre juridique de gestion des terres en milieu rural comporte des lacunes et a créé beaucoup d'incertitudes. L'instabilité normative et institutionnelle a permis aux acteurs de développer des stratégies et a favorisé l'émergence des pratiques de spoliation et d'exploitation au détriment des paysans. Dans le même ordre d'idées, rappelons l'article 2 de la proposition d'ordonnance d'ASOP/Sud-Kivu (Action sociale et d'organisation paysanne) qui, en l'absence de l'ordonnance présidentielle (actuellement décret présidentiel) prévue à l'article 389 de la loi

de 1973, envisage la création dans chaque territoire d'une conservation des titres immobiliers ainsi que d'un service cadastre.⁶⁸

Tout comme l'arrêté ministériel ci-haut cité, la proposition d'ordonnance susindiquée n'échappe pas à la critique qui précède. Car les organes qu'elle propose sont animés par les agents de l'État. Ces organes se destinent à appliquer la loi foncière dont on a par ailleurs relevé, dans nos précédents papiers⁶⁹, l'inadaptation et l'inefficacité en milieu rural.

Ainsi donc, au-delà du fait que toutes ces mesures sont destinées à permettre davantage de pertinence dans la prise de décisions grâce à la proximité des services aux usagers, il semble cependant que ce dispositif est en réalité appelé à être mis à l'épreuve des faits, surtout dans un contexte marqué par l'hybridation des systèmes normatifs et institutionnels.

C'est dans ce prisme que s'inscrit la critique de la généralisation de l'enregistrement des terres paysannes et la proposition d'une alternative au travers de la gestion foncière locale et participative. Cette gestion permettra la certification locale des droits. À la différence de l'enregistrement des droits, la certification des droits constaterait les droits dans leurs significations locales. Le système actuel d'enregistrement des droits constate des droits qui traduisent une manière de penser l'espace et les rapports sociaux différente des droits différenciés sur un même espace que constaterait le certificat foncier. L'instabilité normative et institutionnelle actuelle suggère qu'il ne suffit pas d'avoir des règles. Encore faut-il en concrétiser le dispositif et le rendre opposable à tous. D'où la nécessité de promouvoir un cadre de régulations inspiré du droit vivant, pratique, tel qu'il est vécu par les populations rurales.

Ainsi, dans un contexte des rapports fonciers marqués par la crise foncière, il semble impératif d'élaborer une politique foncière qui résorbe les incertitudes paysannes à travers non seulement la prise en compte des règles et pratiques locales dans leurs dynamiques et la mise en place des cadres de gestion foncière locale et d'arbitrage des conflits qui soient légitimes et reconnus par l'État, mais aussi une meilleure articulation entre l'activité paysanne et celle des autres acteurs du monde rural. La prise en compte de véritables enjeux sociopolitiques et la nature sociopolitique des processus de régulation foncière à l'échelle locale est recommandée.⁷⁰

Aussi proposons-nous, des cadres participatifs de gestion foncière et de d'arbitrage des conflits fonciers fonctionnant sur la base de la gestion locale et participative et associant l'État, l'autorité coutumière et les représentants des

⁶⁸ Action sociale et d'organisation paysanne, *Proposition d'ordonnance complétant la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 modifiant et complétant la loi du 20 juillet 1973*, ASOP/Sud-Kivu, Bukavu, 1993

⁶⁹ UTSHUDI ONA, I., *op. cit.*, 2008 ; UTSHUDI ONA, I., *op. cit.*, avril 2005 ; UTSHUDI ONA, I., *op. cit.*, février 2006.

⁷⁰ CHAUVEAU, J.-P., LAVIGNE DELVILLE, P., "Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ?", *Comment réduire pauvreté et inégalité : Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, Karthala, pp. 131-132.

populations paysannes choisis dans les organisations paysannes. C'est la gestion trinitaire.

Cette formule est motivée par un certain nombre de constats. Tout d'abord, la gestion centralisée assurée par l'administration publique est remise en cause. En effet, comme déjà annoncé, le régime foncier s'applique sur le territoire national réparti en circonscriptions foncières placées chacune sous la responsabilité d'un conservateur des titres immobiliers localisé en ville. Dans ce cas, les paysans sont en principe tenus de se déplacer et sont obligées de supporter des coûts exorbitants afin d'immatriculer leurs parcelles dont par ailleurs les limites sont loin d'être rectilignes, entraînant de ce fait un bornage onéreux. À cela s'ajoute leur incapacité de mobilisation des rouages de fonctionnement de l'administration foncière. Cette dernière semble elle-même assez marquée par une logique clientéliste et patrimonialiste.

Par ailleurs, on peut de manière générale évoquer les difficultés d'ordre budgétaire qui affecte l'administration publique du fait de l'effacement progressif de l'État particulièrement dans les milieux ruraux. Dans ce contexte, cette administration tente d'assurer sa présence sur le terrain par la débrouillardise aux dépens des populations paysannes. En effet, aucune « véritable politique » de promotion des activités paysannes de production agricole, pastorale, sylvicole..., de construction ou d'entretien d'infrastructures scolaires, de transport, de santé, de sécurisation foncière, etc. n'est mise en œuvre. Pourtant, les paysans subissent une avalanche de taxes non seulement sur leurs produits agricoles, mais aussi, et curieusement, sur leurs parcelles dominées pourtant par une polyculture constituée, pour l'essentiel, des cultures de subsistance, de quelques cultures de rente et des maisons en « pisé ». La présence signalée du service de l'urbanisme et habitat qui opère dans la localité (aujourd'hui village) de Mwanda, dépourvue par ailleurs d'un service de cadastre rural, constitue un témoignage de l'exploitation des paysans par l'administration publique. Le fait pour les paysans d'être taxés non seulement par le territoire, mais aussi par la chefferie aggrave les incertitudes dans lesquelles vivent déjà les paysans, exposés par ailleurs aux pratiques de spoliation par voie d'enregistrement et aux abus divers.

Signalons ensuite, dans cette perspective, des rapports patrimonialistes et clientélistes impliquant l'autorité coutumière, les hommes d'affaires ou politiques et certains rouages de l'administration foncière, territoriale et même judiciaire. En effet, alors qu'ils ont déjà été dépossédés de leur pouvoir foncier à la suite de la domanialisation foncière, les chefs coutumiers continuent à jouer un rôle prééminent dans l'attribution des terres. Dans leur processus d'acquisition des terres, les acquéreurs sont obligés de sacrifier à une double procédure, coutumière et moderne, avec des coûts prohibitifs pour les paysans qui sont majoritairement très pauvres, analphabètes, insuffisamment informés sur l'existence de la loi foncière et dépourvus évidemment des capacités de maîtrise des rouages de fonctionnement de l'administration compétente. Dans ce cadre, ces chefs favorisent, pour un grand nombre d'entre eux, la spoliation des paysans par voie d'enregistrement en complicité avec l'administration

susindiquée. Pourtant la loi foncière (article 193) impose l'obligation d'une enquête préalable à la concession de terres rurales, le but étant de constater la nature et l'étendue des droits que les tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession et donc les protéger. L'enquête se déroule souvent malheureusement à l'insu des paysans ou sans que ces derniers comprennent son enjeu, seule la présence du chef étant négociée. Cette procédure tend en réalité et plus souvent à considérer comme non occupée (ou à tout le moins comme appartenant au chef, puisque c'est auprès de lui que l'on rachète les droits coutumiers) toute terre non couverte par un document du cadastre. C'est ainsi que même en souscrivant à la procédure de droit écrit, les parties aux contrats fonciers se voient obligés de se conformer aux exigences coutumières en rachetant d'abord auprès du chef les droits fonciers coutumiers. Cette situation a contribué à discréditer l'administration et décrédibiliser l'autorité coutumière qui pourtant, de par ses fonctions doit représenter et défendre les intérêts locaux, assurer le règlement des conflits. Il possède donc des informations concernant les règles locales d'accès et de gestion des ressources foncières.

Ce modèle de gestion ainsi proposé permet non seulement de tenir compte du pouvoir foncier de l'autorité coutumière, mais surtout de l'articuler avec la participation des représentants notamment des paysans. L'élargissement de la structure aux représentants des populations organisées en associations locales faciliterait leur participation et permettrait de contrebalancer les intérêts de classe que représenterait notamment la chefferie. Ce modèle pourrait favoriser la pacification des relations sociales et garantirait l'équilibre social dans l'accès et la jouissance des ressources. D'où la nécessité d'élaborer un système transparent de fonctionnement de l'institution de gestion et d'éviter que cette dernière soit prise en otage par les chefs coutumiers. La mixture n'est pas facile à mettre en œuvre. D'autant qu'il demeure certaines interrogations liées entre autres à l'hétérogénéité des paysans en termes d'accès et de jouissance de la terre. Pour leur part, les organisations paysannes ou institutions locales n'offrent pas toujours les garanties de représentativité et de volonté réelle de défendre des intérêts de la paysannerie. Une des questions majeures, c'est le partage du pouvoir foncier naguère exercé de manière discrétionnaire par les autorités coutumières. On peut évidemment s'interroger sur leur acceptabilité du processus. Quel type de contrepartie devrait-on imaginer en faveur des autorités traditionnelles ? La question de l'applicabilité de cet échafaudage est également liée à la bonne résolution de ce problème. Une réflexion approfondie sur les mécanismes susceptibles d'éviter la capture du système par des réseaux patrimonialistes et clientélistes s'avère nécessaire si l'on veut préserver l'idéal participatif et consensuel que charrie la proposition. La protection des droits des paysans en général et des femmes, mineurs, non présents, minorités, peuples autochtones, etc., bref les paysans les plus pauvres, est un objectif majeur. Dans ce cas, Il sera en tout état de cause nécessaire d'élaborer un système transparent de fonctionnement de l'institution de gestion et d'éviter que cette dernière soit prise en otage par les acteurs précités.

3.3. Les compétences à définir

Comme dit plus haut, les cadres locaux et légitimes aux yeux des paysans, et surtout reconnus par l'État, seraient chargés de gérer les ressources foncières et d'arbitrer les conflits. Comment cette gestion se fera-t-elle concrètement?

Gérées comme précédemment mentionnées, ces instances, appelées « guichets fonciers » à Madagascar, auraient trois fonctions, à savoir :

1° *L'information : accueil des usagers*

Le guichet serait le lieu d'accueil, d'information et de conseil. À ce titre, il informait sur les situations, les procédures et les instruments fonciers. Il donnerait accès à la cartographie foncière du village et aux fichiers d'information. Il procède à l'affichage des informations légales et foncières. Il sensibiliserait aux enjeux et à la sécurisation foncière. Il formerait et initierait les usagers au droit foncier. Il conseillerait et accompagnerait juridiquement les usagers.

2° *La gestion domaniale et foncière*

Le guichet pourrait être un service public local. Sous cet angle, il délivrerait des certificats fonciers. En effet, au regard de l'inadéquation de l'enregistrement des droits à laquelle aboutit le certificat d'enregistrement, il est proposé la certification locale des droits à travers le certificat foncier qui constate les droits fonciers existants dans leur traduction ou signification locale. Car la procédure d'enregistrement des droits telle que prévue dans la loi foncière constate des droits qui ont un contenu et des conséquences tout-à-fait différents de la pluralité des droits sur les espaces et les ressources organisés par les règles et pratiques coutumières. S'il est vrai que les rapports fonciers contemporains ne sont plus la réplique des rapports fonciers traditionnels, sans être non plus conformes à la légalité moderne ; la certification locale des droits se fera en tenant compte des règles et pratiques locales dans leurs dynamiques. Étayons cela par un exemple tiré de la pratique des transactions foncières au Bushi. En effet, le Kalinzi en tant que contrat coutumier confère un droit de jouissance perpétuel et transmissible entre vifs ou à cause de mort à l'acquéreur foncier et lui impose l'obligation d'assujettissement, de résidence et de mise en valeur de la terre. Il importe toutefois de noter que l'intervention de l'État en milieu rural et l'introduction de l'agriculture capitaliste ont induit des mutations sociales telles que les rapports de l'homme à la terre et à l'autorité ont connu des transformations. À la faveur de la montée des logiques économiques dans un contexte de sécularisation et de monétarisation de la terre et de spéculation foncière consécutive, la catégorie susindiquée a subi des avatars qui vont glisser sa nature de contrat politique et de fraternisation à celui de vente, réalisant par conséquent la réification du Kalinzi. Le caractère libérateur a supplanté progressivement l'allégeance à perpétuité d'autrefois, en

dépit de la survivance d'une certaine reconnaissance du bénéficiaire vis-à-vis du concédant.

Il se dégage donc de ce qui précède que la certification locale des droits va s'effectuer conformément aux règles et pratiques locales dans leurs dynamiques, de manière à coller à la réalité et ressortir la traduction juridique locale. Le fait que la certification locale des droits est effectuée par un service administratif permet de lutter contre le dualisme juridique et ses conséquences en termes de confusion des droits et d'insécurité foncière.

Outre la délivrance et le suivi des certificats fonciers, le guichet foncier gèrerait les procédures relatives aux certificats fonciers et conserve les archives foncières. Il appuierait aussi à l'organisation des associations d'usagers et assure les procédures de création des titres pour les associations d'usagers et autres structures collectives. Le portage des dossiers domaniaux et fonciers auprès des services déconcentrés et la gestion des domaines publics et privé de la coutume sont assurés par lui.

3• *La médiation*

Le guichet serait aussi le lieu de médiation. À ce titre, il aiderait et appuierait à la résolution des litiges et conflits. Il appuierait aussi aux négociations et transactions foncières. Ce qui est vrai, c'est qu'il existe le danger pour les nouveaux acteurs de se constituer une clientèle rurale tout en s'appropriant les bénéfices de la médiation. Pour éviter l'émergence des processus d'appropriation sélective du système, il faudrait établir des mécanismes transparents et fondés sur la confiance mutuelle, de manière à permettre une participation plus active aux affaires locales.

Telle qu'échafaudée, cette proposition paraît valable. Reste à l'apprécier dans sa mise en œuvre. Il sied cependant de constater que le guichet semble n'être pas envisagé comme juridiction permanente et unique chargée de trancher les litiges et résoudre les conflits. Il facilite la résolution mais paraît n'être pas la seule structure devant laquelle les litiges sont portés pour être tranchés. En termes d'unification de la jurisprudence, cela suscite quelques inquiétudes surtout lorsqu'on se représente la délicatesse des mutations qui s'opèrent à l'intérieur du dispositif local. Le risque de variété et de contrariété de décisions est important. Si le guichet devrait avoir un fonctionnement transparent et légitime car associant dans une gestion trinitaire les représentants de l'administration, de la chefferie et des populations locales ; les autres cadres de gestion et d'arbitrage des conflits ne présentent pas cet avantage de gestion trinitaire. C'est pourquoi nous espérons avoir le guichet foncier comme unique mécanisme de gestion et d'arbitrage des conflits en milieu rural.

3.4. Le système de règlement des conflits à construire

Penser un système de règlement des conflits fonciers qui possèdent un ancrage dans les règles et pratiques locales est un impératif dont l'élaboration

n'est pas aisée. C'est pourquoi nous n'avons pas la prétention de proposer un système achevé. Loin s'en faut.

Le guichet pour sa part est envisagé aussi bien comme mécanisme de gestion foncière que comme instance d'arbitrage des conflits fonciers. Sous ce deuxième aspect, le guichet prend des décisions contraignantes vis-à-vis des parties aux litiges l'ayant saisi. En cas de contestation, les parties (ou l'une d'elles) peuvent ressaisir la même instance pour que l'affaire soit traitée de nouveau. Le retour devant le guichet après la première décision jugée insatisfaisante par les parties présente l'avantage d'éviter aux parties les désagréments des procédures judiciaires devant les juridictions de droit écrit (complexité et coûts élevés des procédures, absence de maîtrise des rouages de fonctionnement de l'administration judiciaire, etc.). Si les parties ne sont pas d'accord avec la décision prise en l'affaire, elles peuvent alors saisir le tribunal de grande instance compétent. Dans ce cas, la procédure ordinaire de droit écrit prévu sera enclenchée.

4. CONCLUSION

En définitive, la résorption des incertitudes paysannes et une meilleure articulation entre l'activité paysanne et celle des autres acteurs du monde rural passe par une approche nouvelle de la gestion. C'est dans ce cadre que s'inscrit la proposition d'installation des cadres participatifs de gestion foncière et de d'arbitrage des conflits fonciers fonctionnant sur la base de la gestion locale et participative et associant l'État, l'autorité coutumière et les représentants des populations paysannes choisis dans les organisations paysannes.

Cette approche permet de lutter contre l'instabilité normative et institutionnelle liée au phénomène de l'entre-deux⁷¹ et à la distance entre les autorités foncières officiellement compétentes et les masses paysannes. Ce fossé semble avoir permis l'émergence de plusieurs intermédiaires fonciers, rendant de ce fait l'administration foncière difficile et contribuant ainsi à la confusion et à l'insécurité des droits fonciers paysans.

Pour sortir de la situation de *no man's land* juridique dans laquelle la législation foncière a placée les conditions de maîtrise et d'usage des terres coutumières, il apparaît nécessaire de proposer aux paysans des procédures simples mais fondées sur les normes locales de validation des transactions. Car, le certificat d'enregistrement dont on réclame la généralisation comme mécanisme de sécurisation foncière paysanne semble charrier une manière différente de penser l'espace et les rapports fonciers et constate des droits qui ont un contenu et des conséquences différents par rapport à la pluralité des droits sur les espaces et les ressources prévus dans le répertoire coutumier.

⁷¹ Lire à ce sujet LE ROY, É., "L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale", *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 23, juillet 1998, pp. 29-57 ; CHAUVEAU, J.-P., LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.*, pp. 211-239.

Face donc à l'inadéquation de l'enregistrement des droits fonciers coutumiers, leur certification locale permettrait de coller à la réalité, de répondre à la problématique de la transition foncière et serait une contribution pragmatique au besoin de sécurisation des exploitants paysans.

La délivrance des certificats fonciers constatant et stabilisant les droits existants procéderait de la reconnaissance publique et contradictoire permettant aux différentes légitimités de s'exprimer sur les droits divers qui s'exercent sur les espaces paysans. L'intérêt de ces certificats fonciers réside dans le processus de validation des occupations ayant permis la production desdits documents, réduisant de ce fait la possibilité de conflits fonciers à travers la clarification des situations juridiques.

Bukavu, avril 2009