

INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES DES ACTEURS NON ÉTATIQUES FACE À LA CRISE FONCIÈRE EN RDC : LÉGITIMITÉ, COHÉRENCE ET DURABILITÉ

par Emery Mushagalusa Mudinga & Aymar Nyenyezi Bisoka

Abstract

For more than a decade, non-state actors, mostly Congolese civil society organizations, international organizations and United Nations agencies have been involved in implementing alternative mechanisms to land management at local level. Their actions meet a popular demand for institutional renewal to deal with the land crisis in the DRC. These mechanisms include the introduction and systematization of writing practices in customary access to land, land mediation, land socio-therapy and local land regulation (*édits fonciers*).

Based on empirical research conducted in 2012 and 2013 in North and South Kivu, this paper describes these institutional innovations and discusses their impact and challenges in local land disputes (1). It then shows how, while trying to respond to the “inability” of the state to respond to the popular demand of institutional renewal, these innovations contribute to changes within the customary land management framework (2). Finally, the paper analyzes the legitimacy, effectiveness and sustainability of such innovations in the context of a “post-conflict” state (3).

1. INTRODUCTION : L'ÉMERGENCE D'UNE DEMANDE POPULAIRE DE RENOUVEAU INSTITUTIONNEL COMME RÉPONSE À LA CRISE FONCIÈRE EN RDC

Le vieux débat sur les écarts entre la légalité et la légitimité dans la gestion foncière¹ a été renouvelé en République démocratique du Congo (RDC) depuis le lancement du processus de réforme foncière en juillet 2012. Ce débat présente l'insécurité foncière, mieux la crise foncière congolaise comme fondamentalement liée à la coexistence d'une loi moderne et des prescrits coutumiers traversés par plusieurs contradictions et se réinterprétant au gré des circonstances. Même si cela reste vrai, une telle vision n'explique pas tout concernant la crise foncière en RDC. En effet, elle omet d'ajouter que la crise a été exacerbée par la politisation du foncier, une administration déficiente, le manque de connaissance des réalités foncières locales par les agents fonciers, l'incapacité de la justice à satisfaire aux attentes des populations, l'absence de continuité dans la résolution des conflits fonciers, la compétition foncière et enfin la course effrénée pour les terres à la fois par les élites locales et les acteurs étrangers. Ces facteurs placent la population dans une perspective de jeu d'acteurs qui profite généralement aux acteurs les plus puissants, ceux qui connaissent les prescrits légaux (les règles formelles) ou qui ont accès à

¹ Ce débat est déjà très développé par un courant de l'anthropologie juridique et de la socio-anthropologie appliqué au foncier en Afrique de l'ouest depuis les années 1980. Plusieurs conclusions sur des notions comme celles de la sécurisation foncière, de la sécurité juridique, de la légitimité-légalité, etc. sont applicables dans le cadre de la RDC.

l'appareil d'État².

Les réformes foncières initiées par l'État congolais dès la période postcoloniale afin de pallier à ces risques n'ont réussi ni à résoudre les conflits fonciers ni à les prévenir – et moins encore à régler l'ambiguïté normative existante. Pour se prémunir contre cette insécurité, les acteurs ont été portés à recourir à la fois aux procédures coutumières et modernes d'accès à la terre³. Cependant, le recours à ces deux registres n'a pas apporté de solution à la problématique foncière pour deux raisons principales. D'une part, la majorité des paysans ne pouvait accéder au registre étatique de « sécurisation foncière » pour des raisons principalement économiques et la non-maîtrise des méandres de l'administration foncière (1). D'autre part, pour la plupart des paysans, le registre coutumier et la reconnaissance sociale suffisaient pour prouver leurs droits fonciers (2). C'est ainsi qu'à la fois enfermés dans cette deuxième raison et incapables de s'inscrire dans le registre étatique de « sécurisation foncière », plusieurs paysans ont vu leurs terres accaparées par les élites locales et des acteurs étrangers brandissant des titres fonciers modernes sur ce qu'ils considéraient comme leurs terres ancestrales. La recrudescence des conflits fonciers qui ont pris des revirements violents ces dernières années est l'une des preuves de l'inefficacité des réponses apportées par l'État à la crise foncière en RDC⁴.

En effet, dès le début de la période post-conflit⁵, les vieux litiges fonciers d'avant les années 1990 se sont réactivés, conjugués aux nouveaux conflits issus des accaparements des terres effectués pendant les guerres. La complexité de ces conflits a rendu aussi difficile leur gestion dans un contexte d'État et de justice fragiles. Les milieux ruraux où ont lieu la plupart de ces conflits fonciers sont en proie aux groupes armés. Les décisions de la justice ne sont respectées que lorsqu'elles s'inscrivent dans la logique des acteurs ou des forces qui contrôlent l'entité concernée. Une telle situation a surtout

² LAVIGNE DELVILLE, P. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998 ; LE MEUR, P. Y., "Trajectories of the Politicization of Land Issues: Case Studies from Benin", in JUUL, K., LUND, C. (eds.), *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002, pp. 135-156 ; LE ROY, É., *Le jeu des lois : Une anthropologie « dynamique » du Droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999.

³ LAURENT, P.-J., "Déstabilisation des paysanneries du Nord-Kivu : migrations, démocratisation et tenures", *Cahiers Africains*, n° 39-40, 1999, pp. 63-84 ; PALUKU KITAKYA, A., *Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, RDC*, Thèse, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007.

⁴ MUGANGU, S., "La crise foncière à l'Est de la RDC", *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 383-414 ; MUSHAGALUSA MUDINGA, E., "Conflits fonciers à l'Est de la RDC : au-delà de la confrontation entre rwandophones et autochtones à Kalehe", *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2012-2013*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 195-218.

⁵ La période post-conflits est un processus qui commence par les négociations autour des années 2000, la transition politique en 2003, et le référendum constitutionnel et les élections de 2006.

affecté les populations locales dans leurs relations et rapports sociaux de tous les jours. De là est née en particulier une demande populaire de renouveau institutionnel comme une des réponses à la crise foncière congolaise.

C'est face à l'incapacité de l'État à apporter des réponses à cette crise foncière que les organisations de la société civile, des agences onusiennes et des organismes internationaux se sont activés, depuis le début des années 2000, à proposer des actions orientées dans le sens de la prévention, de la résolution des conflits et du plaidoyer politique⁶. Leur démarche consistera essentiellement à travailler sur les causes structurelles des conflits fonciers à partir d'une série de mécanismes alternatifs de gestion foncière apportant des changements dans des cadres normatifs existants.

Ce sont ces mécanismes alternatifs de gestion foncière au niveau local que nous considérons ici comme des formes d'innovations institutionnelles. Parmi elles on peut citer l'introduction et la systématisation de l'écrit dans les pratiques coutumières d'accès à la terre, la mise en place de cadres locaux de médiation foncière, la sociothérapie foncière et le plaidoyer politique à travers la proposition d'édits fonciers. La finalité de telles innovations est triple: la prévention des conflits fonciers, le règlement des conflits existants et le plaidoyer politique. La question que nous nous posons ici est de savoir dans quelle mesure ces réponses d'acteurs non étatiques ont contribué à résoudre la crise foncière en RDC. Quelle est l'efficacité de telles réponses dans un contexte institutionnel fragile ? Comment s'articulent-elles avec l'environnement juridique en place ? Comment apprécier leur durabilité dans un contexte d'État 'post-conflit' ?

Le présent article est essentiellement empirique. Il est basé sur une recherche menée en 2012 et 2013 au Nord et au Sud-Kivu. Au cours de cette période, nous avons mené des interviews avec quelques organisations clés de la société civile, impliquées dans la mise en place des innovations institutionnelles dans le domaine foncier⁷. Notre but était de comprendre sur quelles bases elles portaient, quelles étaient leurs démarches, les choix des outils proposés aux bénéficiaires, les résultats auxquels ils aboutissent, les autres domaines de travail ainsi que leurs défis. D'autres entretiens ont été menés auprès de quelques chefs coutumiers, de quelques responsables

⁶MORVAN, H., NZWEVE, J.-L. K., *La paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'Est de la République Démocratique du Congo*, Londres, International Alert, 2010 ; VIRCOULON, T., LIÉGEOIS, F., *Inventer une politique publique dans un État failli : Le défi de la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo*, Paris/Bruxelles, Ifri, 2012.

⁷ Au Sud-Kivu nous avons eu des échanges avec les animateurs des ONG Action pour la Paix et la Concorde (APC), Innovation et Formation pour le Développement et la Paix (IFDP), Réseau d'Innovation organisationnelle (RIO) et Action pour le Développement et la Paix endogène (ADEPAE) ainsi qu'avec des membres de l'Agence onusienne ONU Habitat. Au Nord-Kivu, il s'agit de Forum des Amis de la Terre (FAT), Aide et Action pour la Paix (AAP) et Action Solidaire pour la Paix (ASP).

de l'administration publique locale, de membres des comités locaux de médiation foncière et des agriculteurs réunis souvent en groupes focaux. Cet article présente tout d'abord les innovations institutionnelles apportées par les acteurs non étatiques dans l'arène foncière congolaise ; plus particulièrement en présentant leurs apports et limites (1). Il montre ensuite comment, tout en palliant à 'l'incapacité' de l'État à répondre à la demande populaire d'un renouveau institutionnel à la crise foncière au niveau local, ces innovations contribuent aussi à repenser le cadre coutumier de gestion foncière (2). Il questionne par ailleurs la légitimité, l'efficacité et la durabilité de telles innovations dans un contexte d'État « post-conflit » et pluraliste (3).

2. INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES AU NORD ET SUD-KIVU : LES OPPORTUNITÉS ET LIMITES D'UNE APPROCHE PRAGMATIQUE PAR LE BAS

Les acteurs non étatiques dont le présent article parle sont essentiellement des organisations de la société civile, des agences onusiennes et des organismes internationaux. Les innovations institutionnelles qu'ils mettent en place incluent l'introduction de l'écrit dans les transactions foncières, la médiation foncière, la sociothérapie et la formalisation des engagements locaux en matière d'accès au foncier. Dans une certaine mesure, certains de ces mécanismes ont toujours existé, mais leur mode de fonctionnement avait montré des limites, et la nécessité de les améliorer s'était imposée. D'autres mécanismes sont une nouveauté introduite dans le contexte institutionnel existant. En revanche, le lien principal entre ces innovations, duquel elles tirent leur force, tient à leur caractère participatif et inclusif, amenant ensemble autorités locales, chefs coutumiers et population dans une dynamique de réflexion et de proposition de réponses à des problèmes fonciers locaux.

2.1. La systématisation de l'écrit dans les transactions foncières⁸

Nos recherches de terrain auprès de plusieurs acteurs intervenant dans le foncier ont montré que l'essentiel des conflits y sont attribués à l'oralité qui caractérisait de façon générale les transactions. Un tel constat rencontre celui qu'on retrouve dans une grande partie de la littérature foncière concernant la RDC et qui considère que le fait de baser la preuve des droits fonciers sur la confiance, le témoignage d'individus et la reconnaissance sociale des

⁸ IFDP et APC : Les organisations Innovation et Formation pour le Développement et la Paix (IFDP) et Action pour la Paix et la Concorde (APC) sont celles qui ont initié ces innovations au sein du cadre coutumier d'accès à la terre au Sud-Kivu et auprès de qui nous avons mené des entretiens.

voisins exposaient vraisemblablement à l'insécurité des droits fonciers⁹. Cette assertion est aussi attestée par plusieurs écrits qui montrent que la plupart des conflits fonciers enregistrés dans les tribunaux congolais sont basés sur l'un ou l'autre des scénarios décrits ci-dessus¹⁰. C'est sur ces bases empiriques que se sont appuyées les organisations de la société civile pour essayer de systématiser l'écrit dans les transactions foncières en RDC. Il s'agit des écrits qui devaient témoigner des droits fonciers respectifs d'individus précis sur des terres données.

Toutefois, la paternité de l'introduction de l'écrit dans les transactions foncières généralement à caractère coutumier ne peut être revendiquée par les organisations de la société civile. En RDC, on peut situer cette pratique vers les années 1970-1980 où l'État congolais s'octroie le monopole de la gestion des ressources naturelles. Il tente déjà de centraliser la gestion des terres en délégitimant la capacité des chefs coutumiers à traiter les questions foncières¹¹. L'on se rappellera que cinq ans auparavant, en 1966, la loi Bakajika avait été votée et consacrait l'exclusivité du sol et du sous-sol à l'État. Les réformes politiques qui jalonnent les années 1970 auront des conséquences sur les questions foncières locales en ce sens qu'elles auront tendance à moderniser la gestion foncière au détriment des détenteurs des droits fonciers en vertu de la coutume¹².

De la volonté de se conformer au registre moderne naîtra, de façon pragmatique (c'est-à-dire dans les limites de leurs moyens¹³), un modèle de sécurisation foncière hybride. Il s'agit d'un processus de sécurisation coutumière sanctionnée par un écrit. Pour les paysans, la preuve écrite les protégeait « contre les voisins mal intentionnés et limitait la possibilité du chef coutumier à reprendre ou s'accaparer leur terre »¹⁴. Pour l'administration foncière, même si cette preuve n'est en aucun cas un « titre garantissant la sécurité des droits fonciers, il reste tout de même un document de base à partir

⁹ La doctrine considère que cette insécurité proviendrait de n'importe où et de n'importe qui : de la mort des témoins et donc de l'absence de continuité du témoignage, des chefs coutumiers qui remettraient en cause ces droits, des voisins qui dépasseraient les limites, des élites qui accaparaient par force les terres, des individus qui enregistreraient en leurs noms ces terres auprès de services compétents, etc.

¹⁰ « Dans certains ressorts, le contentieux foncier constitue jusqu'à 80 % des cas civils portés devant les juridictions et parfois 30 % des délits ou crimes traités par les parquets ont pour origine un conflit foncier » (VIRCOULON, T., LIÉGEOIS, F., *op. cit.*, p. 6).

¹¹ La déclaration du président Mobutu prononcée à Bukavu en 1971 en vaut pour preuve : « Vos terres, comme vos femmes, n'appartiennent pas à vos chefs coutumiers; ils vous appartiennent à vous » : extrait du discours du Président Mobutu, Bukavu, décembre 1971.

¹² Il s'agit des réformes administratives en 1972, foncières en 1973, et de la loi sur la nationalité fin 1970-début 1980.

¹³ Rappelons que le recours à ce registre moderne de sécurisation foncière n'a jusque là été accessible qu'à des personnes capables de payer les frais y relatifs et ceux ayant la maîtrise des méandres de l'administration foncière (MUGANGU, S., *op. cit.*).

¹⁴ Entretien avec Kajoka, agriculteur, Mukwidja, août 2013.

duquel un processus de demande de terre peut être déclenché »¹⁵.

C'est ainsi qu'à défaut d'accéder au titre foncier moderne, plusieurs paysans se sont contentés de cette preuve écrite qui venait non pas annuler mais compléter l'oralité, la confiance et/ou les témoignages des voisins. Mugangu constate cependant qu'a été observé un foisonnement de « petits papiers » aux dénominations¹⁶ et parfois même au contenu différents, semant davantage de confusion dans l'arène foncière¹⁷. C'est en réponse à cette confusion que les acteurs non étatiques du Sud-Kivu, par exemple, ont initié des consultations avec les chefs coutumiers et la population locale à Kabare et Kalehe pour essayer de systématiser ces « bouts de papiers » afin de leur donner un contenu commun on ne peut plus clair. Dans le territoire de Kabare, le concept de « contrat foncier coutumier-type »¹⁸ a été adopté. Dans celui de Kalehe, les acteurs ont opté pour la dénomination *attestation d'occupation et d'exploitation d'un terrain coutumier*¹⁹.

Pour ces acteurs non étatiques, les *contrats fonciers-types* et l'*attestation d'occupation d'un terrain coutumier* s'inscrivent dans une démarche de prévention des conflits et de sécurisation des terres. Ces documents ont un double objectif : celui de servir de base matérielle pour amorcer les démarches administratives de sécurisation par la loi moderne, d'une part ; et celui de renforcer et de servir de garantie d'une sécurité locale, en se protégeant contre tout accaparement par le chef coutumier ou les voisins, d'autre part. Concrètement, à Kalehe²⁰ par exemple, et pour ce qui est de la mise en place d'une *attestation d'occupation d'un terrain coutumier* tout d'abord, trois étapes ont été suivies : l'organisation de consultations individuelles avec les chefs coutumiers²¹ pour expliquer l'importance de l'écrit dans les transactions foncières au regard de la prolifération des conflits ; des ateliers d'échanges

¹⁵ Notamment lors de l'établissement du procès-verbal de constat d'état des lieux qui précède les travaux de mesurage et bornage du terrain, sanctionnés aussi par un procès-verbal. Entretien avec l'administrateur du territoire de Kalehe, Ihusi, août 2013.

¹⁶ Parmi ces dénominations on peut citer : *mapatano ya shamba* (entendement pour cession d'un terrain), *convention ya kuuzisha shamba* (convention de vente de champ), acte de vente, *masikilizano juu ya shamba* (entendement pour octroi des droits sur le terrain), décharge, etc. Voir MUGANGU, *op. cit.*

¹⁷ Ce propos est corroboré par LAVIGNE DELVILLE, P., *op. cit.*, p. 13, dans une étude menée dans cinq pays : la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Bénin, le Rwanda et les îles Comores.

¹⁸ Ils sont appelés contrats fonciers-types en référence aux différents types de maîtrise foncière coutumière : le *kalinzi* (droit perpétuel sur la terre et valeur donnée pour l'obtenir), le *bwassa* (location) et le *bugule* (achat). Les contrats ne sont pas rédigés de la même manière.

¹⁹ Focus group avec Deo Buuma (secrétaire exécutif APC) et Jean-Baptiste Safari (coordinateur de l'IFDP), Bureau APC, Bukavu, juillet 2013.

²⁰ Il s'agit d'un des huit territoires de la province du Sud-Kivu où l'ONG APC a tenté cette approche depuis 2011.

²¹ Cette catégorie regroupe les chefs de groupement, chefs de village et chefs de collectivité-chefferie.

regroupant tous les chefs coutumiers²² ; l'organisation d'une table ronde élargie aux différentes catégories socioéconomiques, à l'administration locale et au tribunal de paix avec tous les chefs coutumiers²³.

À Kabare, et pour ce qui est de la mise en place des *contrats fonciers-types*²⁴, la démarche a commencé en 2009 par des séances de sensibilisation menées par les acteurs de la société civile auprès des chefs de groupement et des différents leaders locaux. Dans cette sensibilisation, il était question de présenter les résultats de différentes recherches menées sur les conflits et leurs principales causes. Enfin, des rencontres bilatérales entre l'organisation de la société civile (IFDP en l'occurrence) et le Mwami Kabare (chef coutumier) devaient permettre de sensibiliser ce dernier quant à la nécessité de son engagement dans la recherche de la paix sociale par la sécurisation des terres de ses administrés. De ces entretiens devait sortir un engagement personnel (et en fin de compte institutionnel) du Mwami en faveur de cette paix sociale qui passerait par la sécurisation foncière. C'est un tel processus qui, en 2012, a abouti à l'élaboration des *contrats fonciers-types*.

Les organisations qui implémentent ces innovations se montrent rassurées : « C'est le seul moyen pour empêcher les chefs coutumiers de continuer à spolier des terres » ; « grâce à ces documents, les chefs coutumiers n'ont plus d'excuse à donner » ; « les paysans peuvent déjà, localement, se sentir tranquilles et sécurisés » ; « ce document corrige les erreurs commises par l'oralité du foncier ici chez nous » ; « désormais les *baganda* (témoins) ne vont plus mentir dans leurs témoignages, le papier les remplace »²⁵. Ainsi, pour ces organisations, la force de tels outils proviendrait de deux éléments : d'abord, de la légitimité de ceux-ci, une légitimité qui tiendrait non seulement à leur acceptation par les populations locales, mais aussi à la participation de ces dernières à leur élaboration ; et puis, l'accès au titre foncier moderne étant difficile pour la plupart des paysans en majorité pauvres²⁶, détenir un document localement conçu et accepté par tous reste une voie alternative qui réduit l'incertitude de ces paysans.

Désormais, des documents permettent aux paysans de prouver leurs droits

²² Des autorités politico-administratives étaient aussi conviées à ces ateliers en vue d'harmoniser les points de vue, l'opportunité et les modalités de délivrance des attestations, les mesures à prendre en vue de lui conférer une valeur juridique, etc.

²³ En termes de résultats, les participants se sont mis d'accord sur le contenu du document, ont validé l'innovation, fixé les frais à 30 USD pour l'attestation (payables en espèces) et mis en place une commission mixte de plaidoyer pour demander la validation par l'administration locale d'un tel document qui marque une évolution dans le système coutumier.

²⁴ La démarche a commencé en 2009 et a été faite par l'IFDP.

²⁵ Compilation d'entretiens individuels avec des responsables et assistants du programme APC et IFDP à Bukavu, août-septembre 2013.

²⁶ Dû au fait que le processus est trop exigeant (accessibilité géographique, financière et technique).

en vertu de la coutume²⁷. Mais, si une telle innovation marque une avancée dans l'institution coutumière, le défi à relever reste celui de sa légitimation par l'État comme titre foncier à part entière. En outre, ainsi que nous le verrons un peu plus loin, la question de l'adéquation, de l'efficacité et de la durabilité d'une telle innovation se pose dans un contexte de compétition, de contradiction et d'ambiguïtés normatives en RDC.

2.2. La médiation foncière : vieille pratique rénovée

La pratique de la médiation n'est pas une nouveauté dans la gestion des conflits fonciers en RDC. Toute l'institution traditionnelle (y compris les tribunaux coutumiers) l'a toujours utilisée pour régler les différends entre les gens. En parlant des mécanismes alternatifs de règlement de litiges fonciers, Charles Jarrosson explique que les gens se sont tournés vers ces mécanismes à cause de l'incapacité de la justice moderne à apporter des solutions satisfaisantes à leurs problèmes²⁸. Vircoulon et Liégeois ajoutent que « les régulations coutumières, administratives et judiciaires des litiges fonciers ont des limites qui leur sont propres et, prises séparément, elles ne constituent plus une réponse à la hauteur des problèmes contemporains »²⁹. Ainsi donc, renchérit Jarrosson, « afin de réagir à cet état de fait, c'est assez naturellement que, menés par le goût de la recherche ou par des considérations d'efficacité et d'économie, les regards se tournent ailleurs, vers d'autres modes de règlement des litiges, parfois regroupés sous l'appellation de 'justice douce' »³⁰.

C'est dans ce cadre que des acteurs non étatiques se sont mobilisés pour répondre à la problématique des conflits au Nord-Kivu et au Sud-Kivu. Ils affirment qu'il leur a fallu cependant tenter de relever trois défis majeurs pour pouvoir y arriver : « présenter un modèle de gestion de conflits plus efficace que le système traditionnel »³¹ (1) ; en déterminer les modalités d'implémentation « sans déstabiliser les différents pôles d'autorités existantes »³² (2) ; en assurer la légitimité, c'est-à-dire « s'assurer que l'outil mis en place ait un ancrage local solide »³³ (3). De toutes les approches innovantes de médiation mises en place, nous nous focalisons ici sur les deux suivantes : les *comités de dialogue et de médiation* (CDM)³⁴ et la *sociothérapie locale*³⁵.

²⁷ Entretien avec Sosthène Maliyaseme, officier de programme APC, Bukavu, juillet 2013.

²⁸ JARROSSON, C., « Les modes alternatifs de règlement des conflits. Présentation générale », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 49, n° 2, avril-juin 1997, pp. 325-345.

²⁹ VIRCOULON, T., LIÉGEOIS, F., *op. cit.*, p. 3.

³⁰ JARROSSON, C., *op. cit.*, p. 325.

³¹ Entretien avec Jean-Baptiste Safari, coordinateur de l'IFDP, Bukavu, août 2013.

³² Entretien avec Déo Buuma, secrétaire exécutif de l'APC, Bukavu, août 2013.

³³ Entretien avec Sosthène Maliyaseme, chef de programme APC, Bukavu, août 2013.

³⁴ Mis en place par l'APC en collaboration avec UN Habitat et Life & Peace Institute à Kalehe.

³⁵ Mise en place par l'IFDP à Kabare Nord.

Les comités de dialogue et de médiation foncière (CDM) : entre légitimité et rivalités

Dénommés « comités locaux de conciliation » (au Nord-Kivu), « paillote de paix », « groupe de réflexion sur le foncier », « comités mixtes de règlements des litiges fonciers » ou « CDM » (au Sud-Kivu), ces comités sont des outils mis en place par des organisations de la société civile (OSC) pour assurer la médiation foncière au niveau local³⁶. En effet, si les *contrats fonciers-types* et l'*attestation d'occupation d'un terrain coutumier* décrits ci-dessus sont essentiellement préventifs, la médiation s'inscrit dans une démarche curative de résolution des conflits. Elle se veut un « palliatif à la faillite de la justice et de l'État en général d'une part, et aux limites de la coutume en matière de gestion des conflits fonciers d'autre part »³⁷.

Dans le cadre du présent article, nous avons visité des comités de dialogue et de médiation (CDM) à Kalehe³⁸. Composés de douze membres désignés localement par leurs communautés tribales³⁹, ces comités sont impliqués dans la médiation foncière locale. Tirant leur légitimité de la population et ayant développé des stratégies innovantes dans la gestion des conflits fonciers locaux, les CDM ont acquis une certaine crédibilité et un certain pouvoir au niveau local. En revanche, en analysant les discours des acteurs, l'on remarque que cette légitimité constitue une menace pour les chefs coutumiers et certains acteurs étatiques locaux qui déplorent que tous les dossiers soient désormais orientés vers ces comités. Alors que les chefs coutumiers percevaient des frais de médiation, les CDM font la médiation gratuitement, ce qui constitue un manque à gagner pour les premiers. Écoutons certains chefs coutumiers : « ces comités font du bon travail pour la population mais pas pour nous, les chefs coutumiers » ; « en réglant ces problèmes gratuitement, ils ont détourné toute la population de nous » ; « nous allons crever de faim à cause de ces comités » ; « comment ces gens pensent-ils que nous vivons s'il n'y a pas de conflits à gérer ? »⁴⁰. Du côté de la police locale, on constate le même discours que celui des chefs coutumiers, étant donné que les conflits fonciers étaient devenus un moyen de survie pour ces gens : « il est vrai que nous perdons certains avantages que nous avions par ces conflits (...) » ; « actuellement nous

³⁶ Il existe dans ces deux provinces plusieurs autres outils de ce genre. Les organismes comme Norwegian Refugee Council (NRC), Search for Common Ground (SFCG), Life & Peace Institute, International Alert et en plus des agences onusiennes à l'instar de UN Habitat et UNHCR et d'innombrables organisations de la société civile locale sont les acteurs les plus impliqués dans la mise en place de cet outil.

³⁷ Entretien avec Déo Buuma, secrétaire exécutif de l'APC, Bukavu, août 2013.

³⁸ Mis en place par APC depuis 2010 à la suite des conflits fonciers récurrents dans le territoire de Kalehe.

³⁹ On y trouve aussi un représentant des chefs coutumiers et de l'administration locale.

⁴⁰ Extraits de nos entretiens avec les chefs coutumiers à Kalehe, décembre 2012.

gérons les cas de conflits où il y a des faits infractionnels comme les coups et blessures, les bagarres ; mais les comités locaux se chargent du reste ».⁴¹

En revanche, une partie de la population que nous avons interviewée se dit satisfaite de pouvoir trouver des espaces gratuits et démocratiques pour résoudre ses problèmes : « les comités locaux de médiation nous sortent de loin, ils sont venus nous sauver » ; « il y a longtemps qu'ils auraient dû s'implanter ici chez nous » ; « c'est une bonne chose d'avoir des gens qui vous aident à résoudre vos problèmes sans vous frustrer ou vous rançonner » ; « c'est grâce à eux que mon voisin a reconnu avoir dépassé les limites de son champ en empiétant sur le mien »⁴².

Pour les OSC qui organisent ces CDM, si le succès de ces instances locales est jusqu'à présent perceptible, leur légitimité s'expliquerait pour deux raisons : (1) du fait de leur dimension démocratique et hétérogène (la représentativité des communautés tribales locales et des femmes) ; du fait de la stratégie non lucrative et conciliante dans la gestion des conflits fonciers qui a renforcé leur crédibilité (2). Ainsi, pour ces organisations, l'adhésion et le recours de la population à ces mécanismes démontre leur méfiance vis-à-vis des cadres juridiques existants, tout en témoignant de l'existence d'une abondante demande latente d'un nouveau institutionnel au niveau local. C'est dans ce cadre aussi que s'inscrit la sociothérapie foncière qui va au-delà de la médiation pour prêcher une paix sociale globale.

La sociothérapie : une démarche au-delà de la médiation

La doctrine associe le concept de sociothérapie au nom de l'anthropologue américain Gregory Bateson, connu pour avoir initié les théories systémiques vers la fin des années 1940. Dans une perspective sociologique, la sociothérapie se réfère à une guérison de l'homme par un élément de son univers social. Mais cette guérison ne signifie pas nécessairement l'existence de troubles psychiques, loin de là. Pris au sens de Léon⁴³, la sociothérapie consiste à réconcilier l'être humain avec sa société, les institutions, l'environnement et d'autres aspects de sa vie sociale.

Certaines OSC du Sud-Kivu expérimentent avec cet outil pour essayer de résoudre les conflits fonciers. Pour ces organisations, le recours à un tel outil

⁴¹ Extraits de nos entretiens avec la police, sous-commissariat de Kalehe, janvier 2013.

⁴² Extraits des entretiens en focus groups tenus à Bushushu, Kasheke et Kalehe centre, Kalehe, janvier 2013.

⁴³ Léon soutient que la sociothérapie s'adresse à chacun de nous et pas exclusivement aux personnes souffrant de troubles psychiques. Elle note que la sociothérapie a la particularité de prendre en compte l'environnement qui nous entoure, individus et objets ; LÉON, M.-H., *Sociothérapie, thérapie sociale et socio-développement. Forum social européen / Initiative santé mentale*, Saint-Maurice, Serpsy, 2003. En ligne http://www.serpsy.org/FSE/leon_socio.html, consulté le 16 février 2014.

se fonde sur le postulat selon lequel les conflits locaux ont détruit l'homme et la société dans son ensemble ; ils ont renforcé le développement d'un climat de frustration qui a engendré des comportements tels que les règlements de comptes, la corruption, la violence⁴⁴. Non seulement, les conflits ont brisé les relations sociales, mais ils ont imprimé dans la société une attitude de méfiance mutuelle permanente ; ils ont bouleversé les équilibres sociaux et renforcé la pauvreté.

Il aurait été établi par certaines OSC que la médiation foncière à elle seule ne suffit plus comme approche de paix durable dans un contexte frappé par des décennies de conflits comme l'Est de la RDC. Il faut réconcilier la société avec elle-même, recoudre les rapports sociaux et rétablir la confiance au sein de la communauté. C'est ainsi que la sociothérapie, justifiée et lancée dès 2007, est utilisée comme « une approche qui consiste à reconnecter durablement des personnes ou des communautés affectées par des situations de crise et des conflits pour qu'elles puissent revitaliser le capital social (la confiance), reconstruire les relations sociales et réhabiliter psychologiquement et socialement les victimes (les individus et/ou les groupes) »⁴⁵.

Concrètement, la sociothérapie se met en place à travers un processus de sensibilisation basée sur diverses problématiques des conflits et la manière d'en gérer les conséquences localement. Elle traite, avec les groupes sociaux, des problèmes qui constituent un blocage au développement local et à la paix sociale, particulièrement les conflits fonciers. Elle est à la fois un outil de gestion des conflits et une démarche méthodologique. Quatre étapes successives de mise en place de cet outil peuvent être relevées : (1) identification de groupes socio-économiques ; (2) échange avec les leaders locaux et les responsables d'organisations locales ; (3) mise en place d'un groupe représentatif des couches sociales, composé de douze à quatorze personnes devant être formées comme sensibilisateurs ; (4) organisation de sessions de travail hebdomadaires dans différents villages par chaque groupe. Après quinze sessions, le groupe est remplacé par d'autres personnes formées, et ainsi de suite.

Au plan du foncier, les séances de médiation sont tenues avec les acteurs en conflit, en collaboration avec les chefs coutumiers et des témoins volontairement et librement désignés par les parties. Pour une médiation réussie, un acte de compromis est signé par les parties. En cas de contestation, les parties sont invitées à prendre leur temps et à faire appel individuellement

⁴⁴ Focus group avec chercheurs IFDP, Bukavu, août 2013.

⁴⁵ Pour l'IFDP, « il est question ici d'une approche de paix et de réconciliation parce qu'elle se base sur le « gagnant-gagnant » et le changement intégral du comportement individuel et/ou collectif. Elle a également un caractère multifonctionnel et touche tous les compartiments de la vie individuelle, familiale, communautaire, organisationnelle et institutionnelle ». Voir IFDP, « Qu'est-ce que la sociothérapie ? », entretien avec Jean-Baptiste Safari, bureau IFDP à Bukavu, août 2013.

aux « facilitateurs » qui expliquent sous quelles conditions ils peuvent trouver un compromis. Si les parties se mettent d'accord, elles sont invitées à signer un acte de compromis. Dans le cas contraire, elles sont laissées libres de prendre les décisions qui leur conviennent. Cependant, elles restent des cibles privilégiées pendant les sensibilisations qui ont lieu au sujet de la construction de la paix et de la résolution des conflits dans le village⁴⁶.

Les entretiens que nous avons menés dans le cadre de la sociothérapie montrent quelques résultats qui, selon les parties, ont été obtenus grâce à cette initiative : le retrait des dossiers au tribunal, la reconsidération des limites des terres entre voisins en conflit, le retour sur le partage de l'héritage foncier au sein des familles, l'aveu de détention de faux documents sur une terre, la réconciliation entre parties en conflit, la redéfinition des modes d'accès aux espaces de pacage, etc.

2.3. La politique de formalisation des engagements : les accords de la transhumance et les édits fonciers

Dans la résolution de leurs conflits, certains acteurs ne se contentent plus d'organiser des séances de médiation, ou de se fier à un compromis verbal. Ils s'engagent à travers la signature d'accords ou encore ce qu'ils appellent des « actes d'engagement » afin de consolider leur entente. Nous l'avons observé dans les conflits entre les agriculteurs (tribus Babembe et Bafuliiru), les éleveurs (Banyamulenge) et les chefs coutumiers au Sud-Kivu (en territoires d'Uvira et de Fizi) au sujet de la gestion de la transhumance. Les chefs coutumiers, essentiellement Babembe et Bafuliiru, reprochent aux éleveurs de ne pas payer le droit de passage – nommé *itulo*⁴⁷ – depuis 1996, tandis que les éleveurs leur reprochent d'enfreindre leur liberté de mouvement, de les discriminer et de comploter avec les milices pour voler leurs vaches. En 2011, grâce à la facilitation des organisations de la société civile⁴⁸, les trois parties en conflit, avec d'autres leaders locaux divers, se sont rencontrées et ont défini des mécanismes de gestion de la transhumance bovine. Elles ont élaboré un texte contenant les engagements de chaque partie et les modalités de gestion des conflits liés à l'accès du bétail à la terre et à l'eau. Ce document a été

⁴⁶ Signalons ici qu'au-delà des travaux en groupe, des séances individuelles sont tenues avec des personnes en conflit pour échanger sur leurs visions du problème et son impact sur la cohésion sociale.

⁴⁷ Cette redevance a toujours servi de mécanisme de régulation des relations entre éleveurs en transhumance et autorités coutumières des territoires traversés par le bétail, mais aussi par des personnes n'appartenant pas à la communauté locale et venues exploiter temporairement une ressource. Concrètement, il s'agit de verser un « présent » – le plus souvent en nature : cossette de manioc pour les agriculteurs, de l'or pour les creuseurs, vache pour les éleveurs... – au chef local en échange de sa bienveillance et de sa protection.

⁴⁸ Il s'agit d'ADEPAE et du RIO.

nommé « accords pour une transhumance apaisée ».

Ces accords, signés en 2011 par tous les acteurs à Baraka/Fizi et en 2012 à Uvira, sont une nouveauté dans la systématisation de ce qui n'a été jusque-là qu'oralement réglementé et continuellement réinterprété. Parmi les innovations contenues dans ces accords, on note : l'organisation d'une mission conjointe de prospection pour identifier et déterminer avec tous les acteurs les zones de passage et de pacage, et obtenir l'accord des agriculteurs, la possibilité de payer collectivement l'*itulo* pour des éleveurs groupés, l'engagement des chefs coutumiers à s'investir dans la sécurité des éleveurs, notamment en se désolidarisant des groupes armés, l'engagement des éleveurs à ne pas se munir d'armes à feu, la gestion des conflits à travers des comités mixtes (chefs coutumiers-agriculteurs-éleveurs), le maintien du caractère symbolique et non monétaire de l'*itulo* et la sécurisation des champs et des puits par les éleveurs pendant le passage et le pacage. Désormais, c'est ce document qui constitue la référence dans la gestion des conflits fonciers liés à la transhumance dans les territoires de Fizi et Uvira. La mise en place d'un tel mécanisme est principalement liée à l'absence d'une réglementation claire au sujet de la transhumance.

Un autre cas est celui des consultations locales entre la population, les chefs coutumiers et les organisations de la société civile⁴⁹ – consultations qui ont abouti à l'élaboration d'un édit foncier finalement adopté par l'assemblée provinciale du Nord-Kivu en 2009-2010. Ajoutons que les organisations en question ne sont pas seulement impliquées dans la recherche concernant les conflits fonciers au Nord-Kivu, mais proposent aussi des pistes pour une réforme foncière au niveau national.

Après une analyse minutieuse des types, des causes, des acteurs et des conséquences des conflits, ces organisations ont constaté que l'ordre coutumier avait succombé à l'influence du contexte sociopolitique. Leurs analyses⁵⁰ fustigent les limites du cadre normatif portant sur le foncier et son rôle dans la perpétuation des conflits fonciers. Particulièrement, elles ont démontré que l'éternelle attente de l'ordonnance promise à l'article 389 de la loi foncière du 20 juillet 1973 a eu comme conséquence d'entretenir le flou dans la tenure foncière coutumière et dans le rôle central des chefs coutumiers. Cette ambiguïté profite aux chefs coutumiers véreux qui manipulent les règles foncières pour favoriser l'accès ou l'accaparement des terres paysannes⁵¹. Pour y remédier, ces organisations ont entrepris des consultations avec les chefs coutumiers, les populations locales et les leaders d'organisations locales

⁴⁹ Forum des Amis de la Terre (FAT) et Aide et Action pour la Paix (AAP).

⁵⁰ Lire : AIDE ET ACTION POUR LA PAIX, *Droit écrit et droit coutumier en RDC : principes d'articulation*, Goma, 2007 ; et AIDE ET ACTION POUR LA PAIX, *L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural : cas des territoires de Masisi et Rutshuru en RDC*, Étude juridique, n° 2, Goma, 2008.

⁵¹ MUSHAGALUSA MUDINGA, E., *op. cit.*

en vue de faire des propositions concrètes. Au-delà des actes d'engagement signés par les acteurs locaux, un « code de conduite des chefs coutumiers en matière foncière » a été élaboré et signé ; il a ensuite été adopté sous la forme d'un « édit provincial » par l'assemblée provinciale du Nord-Kivu.

En effet, même s'ils implémentent ces initiatives au niveau micro, les acteurs non-étatiques plaident pour l'intégration des pratiques locales positives et des normes locales concertées dans la réforme foncière nationale. Pour ces acteurs, l'objectif est d'arriver à une réforme de la législation foncière de la RDC qui clarifie les ambiguïtés, intègre les éléments oubliés et capitalise les opportunités non saisies par la loi de 1973. Cependant, comme le dit De Leener, les transformations globales ne résultent pas de la simple agrégation de changements qui se produisent à l'échelle micro. Il existe sans doute ce qu'on pourrait appeler un effet de masse ou de système qui, tantôt, va dans le sens de la rigidification et tantôt fait l'inverse. Le 'macro' n'est pas la somme arithmétique des 'micros' ; un ensemble de faits structurels y agissent et produisent des effets (contraintes ou opportunités)⁵². C'est cela qui nous amène à nous interroger sur la durabilité de ces innovations institutionnelles lorsqu'on sait que la question foncière revêt un caractère plus large.

3. INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA BASE : EFFICACITÉ, LÉGITIMITÉ ET DURABILITÉ EN CAUSE

À la lumière des différentes formes d'innovations décrites ci-dessus, il ressort que des efforts sont faits par les acteurs pour trouver des solutions à leurs conflits. Si ces solutions apportent de nouvelles perspectives dans la consolidation de la paix sociale, interroger leur durabilité demeure crucial dans le contexte d'un État fragile. Les innovations en question introduisent de nouveaux pouvoirs et de nouvelles dynamiques d'accès aux ressources et de gestion des conflits. La transformation qu'elles induisent à l'échelle locale ne peut subsister sans une négociation avec les différents ordres juridiques en place. Elles présentent aussi des limites qui peuvent constituer une source d'affaiblissement si des stratégies ne sont pas mises en place pour l'éviter.

3.1. Introduction des nouveaux pouvoirs dans l'arène foncière

Cinq éléments majeurs montrent dans quelle mesure les initiatives des OSC se présentent comme l'introduction de nouveaux pouvoirs dans l'arène foncière locale, sans la maîtrise desquels elles ne peuvent subsister.

Premièrement, ce ne sont plus l'État, les chefs coutumiers et les

⁵² DE LEENER, P., "Le Changement : bases conceptuelles, repères théoriques", in DE LEENER, P. et al. (dir.), *Changement politique et social. Éléments pour la pensée et l'action*, Dakar, Enda Graf Sahel, 2005, pp. 1-26.

personnes détenant des pouvoirs officiellement reconnus qui sont les seuls à établir les règles dans l'arène foncière, comme on peut le prétendre. Le contexte sociopolitique et la crise foncière ont eu comme conséquence l'émergence de nouveaux acteurs impliqués dans la recherche des réponses à la demande populaire d'un renouveau institutionnel en matière foncière. Sans fondamentalement récuser le cadre légal et les institutions coutumières de gestion foncière, ces acteurs développent des initiatives qui puisent dans plusieurs registres normatifs existants. En revanche, ils tentent d'améliorer leur stratégie en exploitant les failles constatées dans les cadres légal et coutumier de gestion foncière en général (les règles, l'accès, la gestion des conflits, etc.).

Deuxièmement, les innovations institutionnelles mises en place par ces acteurs s'inscrivent dans une démarche holistique car elles prennent en compte à la fois la prévention et la résolution des conflits fonciers existants. Cela est visible dans le processus de systématisation de l'écrit dans les transactions foncières (la prévention), la médiation foncière et la sociothérapie (la prévention et la résolution) tels qu'entrepris au Nord-Kivu et au Sud-Kivu. Ces outils permettent de gérer localement les incertitudes et l'insécurité de la tenure foncière ; ils débouchent sur des solutions n'ayant pas vocation de reproduire le modèle étatique ou coutumier de gestion foncière mais de s'en inspirer pour consacrer des pratiques adaptées au contexte local sans préjudicier la paix sociale. La combinaison et la réinvention de ces deux légitimités permettent ainsi à ces nouveaux acteurs de proposer des solutions hybrides calquées sur les rationalités et les intersubjectivités existantes.

Troisièmement, les interventions de ces acteurs ne sont pas sans conséquences sur les équilibres politiques et juridiques locaux. En effet, les outils proposés ont des impacts considérables sur les modes concrets de gestion des terres et des ressources, vu les innovations qu'ils apportent dans le modèle institutionnel et réglementaire existant. Par ailleurs, les changements introduits se heurtent aux intérêts des acteurs étatiques et coutumiers, qui ont souvent bénéficié du flou institutionnel pour asseoir une certaine économie de rente⁵³.

Quatrièmement, s'il est clair que les innovations institutionnelles s'inscrivent dans une certaine rationalité, il reste à clarifier le lien qu'elles entretiennent avec le champ de la légalité. Pour ce qui est de leur rationalité tout d'abord, c'est la crise foncière congolaise et l'incapacité institutionnelle à y apporter des solutions conséquentes qui ont incité certains à recourir à de telles innovations. Pour ce qui est de la légalité, la question reste posée. Ces innovations mettent en place un nouveau cadre juridique qui se superpose aux cadres existants. Mais la cohérence entre ces cadres juridiques ne constitue pas une condition *sine qua non* des OSC, étant donné qu'ils partent de la

⁵³ MUSHAGALUSA MUDINGA, E., *op. cit.*

nécessité de promouvoir la paix sociale.

Cinquièmement, ces innovations institutionnelles n'ont pas vocation de remplacer les institutions étatiques et coutumières existantes. Elles ouvrent aux acteurs locaux les possibilités de choisir l'instance auprès de laquelle ils peuvent référer leurs différends. C'est ce que la littérature désigne par « forum shopping », concept selon lequel « devant une diversité de répertoires normatifs et dans un contexte donné, l'acteur choisit celui qu'il croit pouvoir lui offrir plus de chance pour résoudre ses problèmes. C'est-à-dire, des répertoires favorables à ses intérêts et qui lui offrent plus de marge de manœuvre »⁵⁴.

3.2. Limites liées à la durabilité et à l'efficacité des innovations

Parler de la durabilité des innovations institutionnelles appelle à s'interroger entre autre sur les conditions qui font qu'un changement introduit dans un milieu donné réussit ou échoue. Ici, le concept de changement permet de comprendre que toute innovation implique une certaine modification dans les usages, les façons de faire et de penser, de gérer, de trancher les affaires ou de réglementer l'accès aux ressources, etc. Pour Crozier et Friedberg, un changement se produit « lorsque les tensions, inévitables dans toute entreprise, ne renforcent plus le système mais le font éclater » et « que la crise débouche sur des mécanismes innovateurs »⁵⁵. Pour leur part, De Leener et ses collègues ajoutent que « les processus de changement ne sont durablement créateurs que s'ils prennent efficacement en compte la sécurité des personnes ou des groupes sur lesquels ils agissent. La gestion des peurs tant individuelles que collectives est donc centrale dans les dynamiques de changement »⁵⁶.

L'approche sociologique du changement insiste sur la prise en compte de l'origine du changement, c'est-à-dire si celui-ci est endogène ou exogène⁵⁷. Les auteurs cités supra insistent notamment sur le fait que, bien qu'un changement apporté de l'extérieur puisse participer à la modification des comportements, des attitudes et des pratiques sociales, il reste fondamentalement un changement subi. Par conséquent, il est difficile de prédire sa durabilité. C'est là que se pose la question de l'appropriation même du changement. De ce point de vue, il y a lieu de distinguer trois types de limites qui nous permettent de garder des réserves quant à l'efficacité et la durabilité des innovations ici en question. Compte tenu de la diversité des limites constatées, nous les avons classées en 3 catégories : celles liées aux porteurs d'innovations, celles liées

⁵⁴ MEINZEN-DICK, R. S., PRADHAN, R., "Legal Pluralism and Dynamic Property Rights", *CAPRI working paper*, n° 22, 2002.

⁵⁵ CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 325.

⁵⁶ DE LEENER, P., *op. cit.*, pp. 11-12.

⁵⁷ Lire REYNAUD, E., "Identités collectives et changement social : les cultures collectives comme dynamiques d'action", *Sociologie du travail*, vol. 24, 1982, n° 2, pp. 159-177 ; BERNOUX, P., *La sociologie des organisations*, 6^{ème} édition, Paris, Seuil, 1985.

aux destinataires et celles liées à l'environnement juridique et réglementaire.

Limites liées aux porteurs d'innovations : les acteurs non étatiques

Comme nous l'avons dit plus haut, les acteurs non étatiques porteurs d'innovations telles que décrites dans les cas d'études ci-dessus sont des OSC, acteurs externes aux milieux où ils implantent ces innovations. Ils se fondent officiellement sur l'existence d'une demande populaire implicite de renouveau institutionnel en matière foncière et ont entrepris des actions de nature à y répondre. Pour ces acteurs, leurs interventions ont réussi à résoudre d'innombrables problèmes fonciers locaux, à réconcilier les personnes en conflits, à prévenir d'autres conflits ou à en diminuer l'intensité. En revanche, des questions restent posées à propos de la coordination de ces initiatives (la concurrence des approches), la dépendance des activités aux financements, l'opportunisme et la dimension *projet* plutôt que *processus* de ces interventions.

Premièrement, *l'absence de coordination* s'observe dans la manière d'administrer les solutions locales aux problèmes fonciers. Nos enquêtes montrent qu'une grande confusion a été créée sur le terrain par ces acteurs agissant en ordre dispersé et donc incapables de conjuguer leurs efforts pour mettre en place des solutions durables. Par exemple, là où certains ont implanté des comités locaux de gestion de conflits, d'autres y ont mis une structure similaire à l'ancienne en changeant simplement la dénomination. La confusion semée localement par ces organisations a transformé certains paysans en "fonctionnaires" dans les comités locaux. À travers le Nord et le Sud-Kivu, le nombre de pancartes d'organisations non gouvernementales (ONG) est un indicateur pertinent qui montre combien ces acteurs se battent autour du même problème, concernant les mêmes bénéficiaires et avec presque la même démarche. Il nous semble évident que ce manque de coordination est lié à la nature, aux agendas et à la différence de vision des acteurs impliqués dans la mise en place des innovations à la base. Très implicitement, certains membres d'ONG locales contactés nous ont dit assister à une sorte de concurrence entre elles et des ONG internationales ou agences onusiennes dans la mise en place des innovations, avec comme conséquence la duplication des actions sur le terrain.

Deuxièmement, *au sujet de l'autonomie financière*, la plupart de ces organisations dépendent des financements des bailleurs de fonds extérieurs. Non seulement, elles doivent s'inscrire dans la philosophie du bailleur, mais elles n'ont par ailleurs aucune certitude de la permanence des financements. Cela amène à s'interroger quant à la durabilité des innovations émergeant dans un contexte de dépendance et d'incertitude financières. À titre d'exemple, nous avons constaté lors de nos recherches que plusieurs comités locaux de paix, des paillottes de paix implantés dans la plaine de la Ruzizi (Uvira et

Fizi) ne fonctionnaient plus car, nous a-t-on dit, « les projets avaient pris fin » et la population n'a pu en assurer la continuité. Cela renforce l'idée selon laquelle, dans un contexte de dépendance financière, il n'est pas toujours simple de parvenir à articuler la vision du bailleur, celle des acteurs porteurs d'innovations et celle des bénéficiaires d'une part, mais aussi de parier sur la durabilité des actions de changement d'autre part.

Troisièmement, les pratiques de ces acteurs soulèvent des questions sur *l'opportunité de leurs actions* étant donné qu'ils sont engagés sur plusieurs fronts : assistance humanitaire, transformation des conflits, violences sexuelles, santé, éducation, foncier, etc. Cette attitude expose les acteurs au manque de professionnalisme caractérisé par un positionnement stratégique incohérent. Loin de constituer un champ spécifique sur lequel les acteurs se spécialisent pour pouvoir apporter les réponses conséquentes, le foncier se trouve abordé comme un domaine parmi d'autres.

Quatrièmement, la question foncière est abordée comme *un projet plutôt qu'un processus*. Cette limite est compréhensible dès lors que c'est la disponibilité des fonds qui conditionne les interventions et que, à ce titre, les échéances sont déterminées par les exigences du projet et du bailleur. Il va de soi que les acteurs n'ont pas de marge de manœuvre pour asseoir un processus au cours duquel les réponses à la problématique foncière seraient abordées dans une perspective de long terme et durable. Très clairement, l'absence d'une stratégie qui permette une continuité des actions en l'absence des financements reste un obstacle capital à l'efficacité des initiatives mises en place.

Limites liés aux acteurs locaux destinataires des innovations institutionnelles

Un autre problème réside dans *l'appropriation* d'initiatives drainées sur fond de financement extérieur par des acteurs locaux qui n'auront probablement plus les moyens financiers et l'appui nécessaires pour assurer la continuité des acquis. À cela s'ajoute la méfiance de certaines élites face aux initiatives des acteurs non étatiques⁵⁸. Nos recherches ont révélé que la plupart des médiations foncières se passaient de paysans à paysans et rarement entre paysans et élites locales. Des problématiques telles que l'accaparement de terres par les élites locales⁵⁹ ne sont presque pas traitées par les acteurs non étatiques alors qu'elles constituent l'une des principales plaintes des paysans⁶⁰.

⁵⁸ NYENYEZI BISOKA, A., ANSOMS, A., « Dynamiques de pouvoir et d'autorité dans l'arène foncière au Burundi : instrumentalisation du pouvoir étatique », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 23-42.

⁵⁹ CLAESSENS, K., MUDINGA, E., ANSOMS, A., « L'accaparement des terres par les élites locales à Kalehe », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 205-226.

⁶⁰ Pourtant, pour le Masisi par exemple, il a été constaté qu'un grand nombre d'élites politico-

Ainsi, l'approche des acteurs non étatiques semble considérer uniquement la dimension horizontale des conflits pour deux raisons : les paysans constituent le maillon faible et restent les plus faciles à mobiliser (1) et ces acteurs non étatiques n'osent pas engager dans une démarche de médiation les élites politico-militaires et économiques⁶¹ auteurs d'accaparement des terres (2).

Limites liées à l'environnement juridique et réglementaire

Bien que les innovations apportent des réponses à une demande populaire existante, elles prennent place dans un environnement réglementaire et politique caractérisé par une pluralité de normes et d'instances de régulation. Celles-ci sont déjà elles-mêmes en compétition et en contradiction. « Les situations de compétition entre instances favorisent la multiplication d'arbitrages contradictoires et la confusion sur les droits »⁶². Le flou créé par de telles situations expose davantage à l'incertitude foncière, avec comme conséquence le développement de nouveaux mécanismes de sécurisation et de protection par les paysans. Suite à la compétition des légitimités existantes, les médiations deviennent souvent fragiles. En cas de contestation devant la justice moderne, les actes de médiation sont souvent méconnus par l'administration et la justice. Lavigne-Delville note que les actes de médiation ne sont pas toujours opposables aux tiers et trouvent aussi des limites pour des enjeux qui dépassent l'espace de contrôle de l'instance locale⁶³. En introduisant l'écrit dans les transactions foncières, on s'expose à se heurter à l'administration foncière investie de ces types de prérogatives par l'État.

militaires se sont accaparées de terres paysannes, profitant du contexte de conflit et de la fragilité de l'État. Koen Vlassenroot et Timothy Raeymaekers disaient qu'en 1970 déjà, environ 50 % des terres étaient contrôlées par 500 familles au Masisi (Lire VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., *Conflit et transformation sociale à l'Est de la RDC*, Gent, Academia Press, 2004). Ce processus de concentration foncière et d'accaparement s'est accentué avec les guerres. Le rapport d'experts des Nations unies de 2004 l'a confirmé pour le Masisi et le Rutshuru, pointant le rôle déterminant de cadres politico-militaires. Alors que ces conflits concernent plus de la moitié des contestations locales, ils ne sont pourtant pas abordés par les acteurs non étatiques.

⁶¹ Ces élites préfèrent plutôt recourir à la justice moderne ou alors à l'usage de la violence.

⁶² CHAUVEAU, J.-P. et al., *Les dispositifs locaux de régulation foncière : description empirique et premières analyses*, Paris, GRET/IRD/LAJP, 2002, p. 12.

⁶³ LAVIGNE DELVILLE, P., *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique. Éclairages sur les dynamiques d'innovations institutionnelles*, Document de travail n° 7, Montpellier/Paris, IRD-UR Régulations foncières, 2002. Lire aussi VIRCOULON, T., LIÉGEOIS, F., *op. cit.*

4. CONCLUSION : DE LA COHÉRENCE À LA DURABILITÉ

Devant l'incapacité de l'État à apporter une réponse à la crise foncière dans l'Est de la RDC, des acteurs non étatiques se sont mis à développer des solutions locales qui introduisent des changements dans l'environnement institutionnel existant. Ces innovations institutionnelles s'inscrivent dans le débat théorique sur la production de nouvelles formes d'autorité selon lequel ce n'est plus seulement l'État ou ceux qui sont investis d'un pouvoir officiel qui sont les seuls à produire des règles dans la société. S'observe au jour le jour une création de nouvelles règles sociales auxquelles adhèrent les gens et qui sont souvent la production d'acteurs non officiels. Dans le domaine foncier, non seulement de nouvelles règles sont produites, mais aussi de nouvelles instances de régulation des litiges sont créées et rivalisent avec les cadres normatifs préexistants. Cette situation est conceptualisée comme du pluralisme juridique, largement abordé dans la littérature, laquelle constate la coexistence dans un champ social d'une multitude d'ordres juridiques. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les innovations institutionnelles abordées dans notre article.

Nous avons montré que, même si celles-ci aident à la prévention et à la gestion des conflits, elles restent insuffisantes et moins rassurantes si elles ne sont pas légitimées par l'État et surtout prises en compte dans le processus de réforme en cours. Nous plaçons donc en faveur d'une mise en cohérence de ces innovations avec le cadre juridique légal pour assurer leur efficacité et leur durabilité. Cette cohérence devrait se négocier et être la principale condition pour que ces innovations puissent inspirer le législateur congolais dans la mise en place d'un cadre légal foncier adapté.

Le débat sur la réforme foncière entamé depuis juillet 2012 est donc une opportunité à saisir. Cette opportunité s'est montrée exploitable à partir du moment où le gouvernement congolais a accepté d'associer tous les acteurs impliqués dans le foncier aux réflexions sur le processus de réforme. La combinaison de l'approche *top-down* (celle du gouvernement) et *bottom-up* (celle des acteurs non étatiques) devrait ainsi permettre de plancher sur une bonne politique foncière et un cadre légal adapté aux réalités locales. Cette collaboration permettrait l'harmonisation des points de vue concernant le modèle de développement à envisager pour répondre aux défis de la réduction de la pauvreté et de la relance de l'économie rurale à partir du secteur agricole. La volonté du gouvernement congolais de s'inspirer des initiatives – que nous avons ici analysées comme des innovations institutionnelles de la base – nous paraît intéressante dans la mesure où elle s'inscrit dans la logique de concilier légalité et légitimité.

Toutefois, il n'empêche que nous aimerions souligner qu'au-delà d'une réforme foncière, c'est d'une vision globale et cohérente du modèle de

développement à imprimer à la société rurale que la RDC a besoin. Cette vision devrait lui permettre d'aborder les problématiques essentielles de la croissance, de la réduction de la pauvreté et de la promotion d'un réel bien-être de la population.

Louvain-la-Neuve, juin 2014

