

LE PROJET D'UNE RÉFORME AGRAIRE AU NORD-KIVU : LES IMPASSES AU POINT DE DÉPART

par J. L. Kambale Nzweve et Emery Mushagalusa Mudinga

Abstract

Land conflicts in the Eastern Democratic Republic of the Congo represent a challenge for rural development. Five years prior to the launch of a national land reform by the central government, the provincial government of North Kivu defended in its five-year program (2007-2011) a series of measures related to agrarian reform: harmonization of land tenure, land expropriation and landscape planning. Beyond the financial constraints advanced as the main cause of the ineffectiveness of the program, this article addresses the underlying causes of the North Kivu provincial government's failure to confront the demand and supply of institutional change with regard to agrarian reform. The analysis reveals a flawed planning system, built on a confusing vision of the kind of transformation applicable to the DRC's rural economy. Moreover, the agrarian reform program is accompanied by defective budgeting that will hardly allow the executive to deal with the issue of agrarian reform. Apparently, policy makers adopted revolutionary language concerning agrarian reform that does not match the interests of the ruling government coalition, composed of party members at the forefront of the political scene. The paper concludes by demonstrating that despite the proposed responses, civil society on its own is simply incapable to pressure policy makers into initiating a genuine agrarian reform. The peacebuilding and stabilization program which is being implemented by international organisations, outside state control, is also having a limited impact on land regulation and agrarian reform.

1. INTRODUCTION

Le projet d'une réforme foncière revient souvent dans les formulations des politiques de développement de la RDC. Plus récemment, le gouvernement central a annoncé son « attention particulière à la réforme du secteur foncier, en vue de limiter le nombre de conflits, de mieux protéger les propriétaires et de faciliter l'accès au crédit bancaire »¹. Cinq ans plus tôt, le gouvernement provincial du Nord-Kivu, dans son programme quinquennal (2007-2011), avançait déjà des mesures correctives de la structure agraire en ces termes :

- l'harmonisation des dispositifs de la loi foncière et des pratiques coutumières de gestion de terres ;
- la redistribution des terres disponibles et plantations abandonnées en faveur des petits exploitants ;
- l'aménagement des infrastructures sociales de base et d'accueil dans les basses terres (à l'ouest) en faveur du glissement pacifique des populations des hautes terres densément peuplées².

¹ Discours prononcé le 20 décembre 2011 par Monsieur Joseph Kabila Kabange, à Kinshasa, à l'occasion de son investiture pour un deuxième mandat présidentiel, discours suivi d'un atelier du lancement officiel du processus de réforme foncière en juillet 2012.

² RDC, PROVINCE DU NORD-KIVU, *Programme du Gouvernement provincial*, Goma, avril 2007, p. 63.

Comment s'exprime le besoin d'une réforme agraire au Nord-Kivu pour justifier un tel projet ? Quelle en est la faisabilité dans son contexte sociopolitique ? Enfin, quelle est la pertinence de cette réponse envisagée par les pouvoirs publics ?

Pour éclairer cette problématique, il faut rappeler d'emblée que la RDC n'en est pas à sa première réforme agraire. Une législation abondante est consacrée, depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours, à la rationalisation de l'exploitation des terres. Cependant, au lieu de produire les résultats escomptés, la rationalisation en question a contribué à l'émergence de conflits violents entre les acteurs fonciers, notamment entre les pouvoirs publics et les communautés locales³. Pour retourner cette dynamique conflictuelle, la société civile dénonce un laxisme de la part du gouvernement et revendique une réforme foncière. La présente étude montre que la mollesse de la réponse publique à cette demande est liée à une configuration sociopolitique qui perpétue le statu quo de la gouvernance agraire. Les pressions de la société civile sur les pouvoirs publics ne semblent pas suffisantes pour forcer un changement institutionnel. Au demeurant, le gouvernement n'aurait pas la maîtrise des moyens économiques ni les marges de liberté politique pour concrétiser un programme de développement à la mesure de la question agraire du Nord-Kivu. Dans le court terme, ce projet devrait s'atteler à l'aménagement du territoire et la stabilisation des droits fonciers des paysans.

Les propositions développées dans la suite de l'article dérivent d'une observation participante étalée sur une décennie. Les auteurs ont travaillé ensemble, entre 2011 et 2012, pour le *Life & Peace Institute* (LPI), comme conseillers techniques chargés d'analyse, suivi et évaluation des projets de transformation des conflits ethniques au Nord et au Sud-Kivu. Le premier a, auparavant, œuvré à la structuration et au plaidoyer du mouvement paysan pour le compte de la Fédération des organisations des producteurs agricoles du Congo au Nord-Kivu (FOPAC/Nord-Kivu). Il collabore de nos jours au projet d'intensification agricole dans la région des grands-lacs africains, implémenté par l'*International Fertilizer Development Center*. Le second a également dirigé un programme de recherche – action participative pour la transformation des conflits fonciers au Sud-Kivu, avec Action pour la Paix et la Concorde (APC). Par cette expérience professionnelle, les auteurs se sont retrouvés au cœur des projets de régulation foncière et de développement rural initiés par les organisations de la société civile (OSC) et les organismes internationaux. Une position privilégiée qui leur a permis de mesurer l'ampleur

³ LAPIKA DIMONFU, B., KIYULU, N., "Les enjeux fonciers et les conflits en République Démocratique du Congo", in KANGULUMBA MBAMBI, V. (dir.), *La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régimes des sûretés au Congo. Trente ans après : quel bilan ? Essai d'évaluation*, Louvain-la-Neuve/Kinshasa, Academia Bruylant/Kazi, 2004, p. 165.

de la crise agraire dans l'Est du Congo et les limites de la réforme envisagée par les pouvoirs publics.

Le présent article analyse ce projet de réforme agraire au Nord-Kivu en quatre sections. La première en dresse le cadre conceptuel tandis que la deuxième décrit la question agraire telle qu'elle se pose dans cette province. La troisième section restitue les réponses développées par les pouvoirs publics, la société civile et la communauté internationale concernant la demande d'un renouveau institutionnel à ce sujet. Enfin, la dernière discute la faisabilité du programme du gouvernement provincial et montre les impasses qui ont empêché une planification judicieuse du développement rural.

2. CADRE CONCEPTUEL DE LA RÉFORME AGRAIRE AU NORD-KIVU

En envisageant de revisiter ses principes de régulation foncière, la RDC n'est ni pionnière ni innovatrice ; elle emboîte seulement le pas de nombreux États du monde qui ont tenté cette expérience. Pinchemel rapporte que « l'histoire est jalonnée des réformes foncières de nature agraire et peu d'États n'en ont pas connues »⁴. Ces réformes consistent en un ensemble d'opérations de redistribution de la possession de la terre ou d'autres droits d'accès à son usage dans un État ou une région donnée. Elles touchent à une diversité d'aspects : la structure agraire, l'aménagement de l'espace rural, le contrôle et la répartition des terres entre les usagers, les relations sociales tissées autour du sol, la fixation de la taille maximale et minimale de l'exploitation, le paiement des coûts d'utilisation foncière, le bénéficiaire de la rente foncière⁵. Bref, la réforme agraire est centrée sur la modification des rapports sociaux. Elle est une variante de la réforme foncière qui implique, quant à elle, la restructuration ou la redéfinition d'au moins trois composantes du système foncier : la structure de la propriété, la structure d'utilisation et de production, et l'infrastructure des services d'appui⁶.

Multidimensionnelle, la réforme agraire comporte à la fois des objectifs économique, socio-éthique et politique. Elle vise avant tout l'amélioration des techniques culturales et l'accroissement de la production agricole. Cet objectif économique est fondé sur l'hypothèse du changement agraire chère à Ester Boserup, selon laquelle le fermier n'investit dans la modernisation

⁴ PINCHEMEL, Ph., PINCHEMEL, G., *La face de la terre. Éléments de géographie*, 5^{ème} éd., Paris, Armand Colin, 1997, p. 128.

⁵ ELLIS, F., *Agricultural policies in developing countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 195-218.

⁶ UNION AFRICAINE et al., *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique. Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence*, Addis-Abeba, Consortium CUA-CEA-BAD, 2010, p. xiii.

de son exploitation que s'il est assuré de droits stables et bien définis sur son fond⁷ Cette argumentation sert de base aux réformes agraires appuyées, depuis le dernier quart du vingtième siècle, par la Banque mondiale en vue de réduire la pauvreté dans le Tiers-Monde. Dans les pays où la majorité de la population est rurale, en effet, l'accès à la terre s'avère être une « nécessité éthique et stratégique », parce que les pouvoirs publics se voient contraints de devoir assurer à la classe paysanne la base matérielle de son existence. En conséquence, la réforme agraire renvoie à « un programme de création d'emplois et de réduction de la pauvreté en milieu rural »⁸.

Le contenu politique de la réforme agraire dérive ainsi de cet impératif social puisqu'elle sert à prévenir, dans une économie libérale, le risque d'agitation rurale des fermiers sans terre ou sous tutelle des propriétaires. A contrario, elle vise à consolider l'appui de la masse paysanne à la révolution et fragiliser la classe des propriétaires conservateurs⁹. Tel est le cas du Zimbabwe où les populations paysannes s'étaient engagées dans la guerre de l'indépendance contre la promesse que la victoire leur rendrait les terres usurpées par les colons britanniques¹⁰. Paradoxalement, la réforme sera en partie détournée au profit de la classe dirigeante au détriment de la paysannerie¹¹. Au demeurant, les agriculteurs ayant reçu des terres reconquises n'ont pas bénéficié d'appuis techniques et financiers suffisants pour pouvoir entrer dans un cycle de croissance et prospérer¹².

Une telle redistribution des terres aux petits exploitants s'entend comme une réplique à une autre modalité de réforme agraire précédemment opérée en faveur de grands exploitants : la colonisation agraire. En fait, colonisation agraire et redistribution des terres se profilent comme les deux tendances historiques de réforme agraire dans le monde. La première repose sur l'hypothèse des économies d'échelle et de l'utilisation optimale de la technologie qu'offre l'exploitation de grandes superficies. Elle est à l'origine des programmes de distribution des terres inexploitées à des familles de colons, dans une logique de concentration capitaliste. La seconde tendance tire sa substance de l'hypothèse de la relation inverse entre le rendement

⁷ BOSERUP, E., *The conditions of agricultural growth. The economics of agrarian change under population pressure*, London, George Allen & Unwin, 1965, pp. 91-99.

⁸ SELIGMAN, M., "De la réforme agraire à la réforme citoyenne", *Courrier de la planète*, n° 47, septembre-octobre 1998, p. 40.

⁹ PERKINS, D. H., RADELET, S., LINDAUER, D. L., *Économie du développement*, 3^{ème} édition, Bruxelles, De Boeck et Larsier, 2008, coll. Nouveaux Horizons – Ouvertures économiques, p. 713.

¹⁰ TISSERAND, É., "Zimbabwe. La réforme agraire détournée", *Courrier de la planète*, n° 47, 1998, p. 30.

¹¹ MOYO, S., "Three decades of agrarian reform in Zimbabwe", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 3, 2011, pp. 493-531.

¹² GRIFFON, M., *Nourrir la planète*, Paris, Odile Jacob, 2006, p. 108.

par unité de surface et la taille de l'exploitation¹³. La devise « la terre à l'exploitant » qui la porte est le leitmotiv des populations rurales dont la vie et le revenu dépendent de l'exploitation de la terre. C'est dans ce sens que le « Mouvement des paysans sans terre » en Amérique latine considère la réforme agraire comme une question de droit de l'homme : droit à une alimentation saine, à une sécurité alimentaire durable, à l'autosuffisance, à une identité des communautés locales, au travail et à l'égalité du genre¹⁴.

L'humanité doit à l'Amérique latine cette dernière formulation du projet de réforme agraire en termes de droit de l'homme. Ce continent incarne en effet la contradiction la plus brutale entre la ferme latifundiaire et la petite exploitation familiale¹⁵. Le Nord-Kivu, depuis l'introduction de la ferme bovine, serait hanté par le destin de l'Amérique latine.

3. LA QUESTION AGRAIRE AU NORD-KIVU

La province du Nord-Kivu se trouve dans l'Est de la RDC, à la lisière du Rwanda et de l'Ouganda. Étendue sur une superficie de 59.483 km² pour une population estimée à environ six millions d'âmes, elle enregistre une densité de près de 100 habitants au km². Cette grande densité, supérieure à la moyenne nationale de 25 habitants au km², est doublée d'un rythme de croissance de l'ordre de 6 % l'an pour les 50 dernières années. Cependant cette population est inégalement répartie sur le territoire. Une grande concentration est repérée dans les hautes terres et le long des principaux axes routiers traversant cet espace du nord au sud, avec une densité parmi les plus élevées du pays et rivalisant avec celle du Rwanda voisin, autour de 300 habitants au km². Entre 1958 et 1990 déjà, le ratio homme/terre est passé ici de 216,27 à 81,47 ares/personne, diminuant de deux tiers environ l'espace vital des ménages agricoles¹⁶. En conséquence, l'espace agricole des hautes terres des territoires de Masisi, de Lubero et de Beni est fortement morcelé, la superficie moyenne d'une exploitation paysanne ne dépassant guère 50 ares. Cette caractéristique des hautes terres de l'est du Nord-Kivu contraste avec la faible densité des basses terres de l'ouest, sous-peuplées, couvertes en majeure partie de forêts

¹³ PLATTEAU, J.-Ph., *Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne : Controverses et orientations*, Études FAO Développement économique et social, n° 107, Rome, FAO, 1993, p. 59.

¹⁴ KÜNNEMANN, R., "Réforme agraire : un droit de l'homme", *Courrier de la Planète*, op. cit., pp. 10-12.

¹⁵ SOBHAN, R., *Agrarian reform and social transformation. Preconditions for development*, London / New Jersey, Zed Books, 1993, pp. 14-15.

¹⁶ MAFIKIRI TSONGO, A., "Mouvements de population, accès à la terre et question de la nationalité au Kivu", in MATHIEU, P., LAURENT, P.-J., WILLAME, C. (dir), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale. Cahiers Africains*, n° 23-24, Bruxelles / Paris, L'Harmattan, 1996, p. 185.

et enclavées.

L'occupation de l'espace et la cohabitation des groupes sociaux sont régulées par une tenure relevant d'un droit coutumier propre aux sociétés villageoises, dont le noyau central est la propriété communautaire et inaliénable des sols¹⁷. Si l'accès à la terre est garanti à tous, les contrats de possession permanente ou de location temporaire sur le finage sont assortis de conditionnalités d'allégeance au chef local, de fraternisation des lignages possesseurs et demandeurs, et de mise en valeur de l'espace occupé. À un rythme variable selon les régions, ces droits coutumiers évoluent vers l'individualisation et l'instrumentalisation économique. Cette évolution est accélérée par l'introduction du droit foncier qui allie l'appropriation étatique des terres et leur concession aux personnes à titre onéreux. En effet, la création de l'État congolais est allée de pair avec la libération des forces du marché sur les ressources naturelles et le déploiement des instruments juridiques de dépossession des communautés rurales que sont les codes foncier, minier et forestier.

La loi prévoit, en principe, un dispositif de protection des communautés rurales contre ce risque de dépossession abusive en conditionnant la cession des terres rurales à une procédure tatillonne d'enquête de vacance¹⁸. Cependant, le marché prenant le dessus sur le droit, les pouvoirs publics collaborent à la dépossession des populations rurales en violant au besoin les procédures légales d'octroi des concessions. En attendant son évacuation totale, la petite ferme paysanne obéissant à la logique de propriété communautaire résiste un tant soit peu à cette marchandisation des terres. Cette coexistence et interaction entre la ferme capitaliste et la petite exploitation familiale caractérise la structure agraire du Nord-Kivu et détermine la dynamique de déstructuration-restructuration de sa société rurale.

Au quotidien, l'accumulation des terres et l'éviction tendancielle des paysans pauvres induisent une crise de relation entre les acteurs publics et privés, une insécurité foncière et des conflits violents. Ces conflits sont enregistrés dans les zones densément peuplées et à forte colonisation agraire, à l'instar des hautes terres des territoires de Beni et Lubero et surtout du Masisi, où plus de 60 % de l'espace est accaparé par la grande ferme bovine. Ou encore tout au long du Parc national de Virunga dont la création entre 1920 et 1950 a arraché aux paysans une bande de terre grande de 7 900 km². Ces conflits opposent principalement la bourgeoisie locale à la paysannerie, les élites traditionnelles aux élites politico-administratives pour l'accès et le contrôle

¹⁷ LEFÈVRE, H., *Du rural à l'urbain*, Paris, Anthropos, 1970, p. 82.

¹⁸ KANGULUMBA MBAMBI, V., *Précis de droit civil des biens. Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, T. 1, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2007, coll. Droit africain, p. 332.

de la terre¹⁹. Ils alimentent également les clivages ethniques autour d'enjeux multiples : espace vital, distribution du pouvoir entre les divers niveaux de l'administration, droit coutumier sur l'exploitation des ressources naturelles, production et réaffirmation des identités, mode de régulation sociale²⁰.

Ces clivages identitaires sont perceptibles dans toutes les zones où un retournement des rapports de force démographiques, économiques et politiques s'opère en faveur d'une population migrante²¹. De la frustration et des sentiments d'écrasement de la communauté d'accueil émerge l'idéologie d'autochtonie-allochtonie qui revendique une préséance sociopolitique d'une communauté ou de ses élites au nom du droit naturel de premier occupant²². La fracture sociale se creuse entre éleveurs de bovin et producteurs vivriers, entre grands fermiers et petits exploitants, entre communautés « autochtones » et celles perçues comme allochtones, ayant migré du Rwanda dans les décennies antérieures²³. Elle fait l'écho d'un système agraire en déséquilibre dynamique.

Les leaders des mouvements insurrectionnels de basse ou de grande intensité des années 1992-1993, 1996-1997, 1998-2003, 2007-2008 et 2012-2013 bâtissent leur légitimité en exploitant cette contradiction du système agraire. La défense du patrimoine foncier de la communauté est un invariant de leur discours idéologique²⁴. À la lumière des propos empruntés à Pinchemel, le Nord-Kivu serait ainsi le prototype des sociétés agraires dont l'histoire est tissée des « luttes entre les paysans, fermiers, locataires, métayers, colons, non détenteurs de leurs terres et les propriétaires non exploitants : aristocrates, grands latifundiaires non résidents, bourgeois, citadins, collectivités laïques ou religieuses, État... ; entre les propriétaires exploitants et les propriétaires 'rentiers', entre les propriétaires résidents et propriétaires non résidents, entre propriétaires autochtones et non autochtones. »²⁵

Il y a donc lieu de voir dans la crise du Nord-Kivu les signes de l'épuisement du modèle de croissance agricole basé sur la ferme latifundiaire. Prenant racine à la lisière des territoires de Masisi et de Walikale au début des

¹⁹ MUGANGU, S., "La question foncière à l'Est de la République démocratique du Congo", *L'Afrique des Grands-Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, pp. 385-413.

²⁰ HUGGINS, C., *Terre, pouvoir et identité. Les causes profondes des conflits violents à l'Est de la République Démocratique du Congo*, Londres, International Alert, 2010, pp. 5-6.

²¹ NZWEVE, J. L. K., "Les enjeux fonciers de la reconstruction des communautés rurales au Nord-Kivu", *Parcours et initiatives*, n° 10, septembre 2012, pp. 112-142.

²² MUDINGA, E., "Les conflits fonciers à l'Est de la RDC : au-delà des confrontations entre autochtones et rwandophones", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 195-218.

²³ AUTESSERRE, S., *The Trouble with the Congo. Local violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 129-142.

²⁴ Au-delà de la question agraire, ces mouvements obéissent toutefois à une logique de négation de la démocratie, de prédation des ressources naturelles et de basculement de l'Est du Congo dans la région de l'Afrique orientale.

²⁵ PINCHEMEL, Ph., PINCHEMEL, G., *op. cit.*, p. 125.

années 1990, la révolte paysanne mêlée à la crise politique s'est tout d'abord acharné sur la grande ferme bovine en décimant la quasi-totalité du cheptel du Masisi, estimé à 88 083 têtes en 1984²⁶, avant d'étendre ses métastases à toutes les zones d'élevage de gros bétail. Dans le Lubero, les milices maï-maï *Nande* se sont installées dans les zones pastorales, en prélevant régulièrement une rançon sur les fermiers de la même communauté ethnique qu'elles prétendaient défendre contre l'agression étrangère.

Une littérature abondante documente les facteurs de ces escalades violentes : l'inflation et l'incohérence de la législation foncière, sa méconnaissance par ses usagers, la désarticulation des principes fonciers, légaux d'une part et coutumiers de l'autre, la défaillance technique et morale des services administratifs, la dérégulation du marché foncier²⁷. Cette érosion de la capacité régulatrice de l'État donne lieu à un flottement de la norme sociale et à une incertitude quant à la garantie des transactions foncières. Pour s'en protéger, des demandeurs de terres recourent à la fois à la procédure coutumière et à celle du droit positif. Cette dualisation des pratiques foncières, que Pierre-Joseph Laurent appelle « l'entre-deux », contribue davantage à l'insécurité foncière généralisée²⁸. D'autres acteurs développent des mécanismes alternatifs de sécurisation de leurs terres en nouant des alliances avec l'autorité ou en adhérant aux milices. Comme l'écrivait Philippe Lavigne Delville, « l'absence de reconnaissance par l'État des droits des ruraux les met, potentiellement, dans une situation d'insécurité juridique. Pour autant, en pratique, tous ne vivent pas en insécurité permanente. L'insertion dans les réseaux sociaux demeure la principale façon de sécuriser ses droits pour les paysans »²⁹.

Toute cette conflictualité non seulement trouble la paix sociale, limite la mobilité de personnes et décourage les investissements et la circulation des richesses, mais elle appelle également une réplique urgente. On en vient donc alors à se demander quelle réponse la société a réservée à cette demande explicite d'un nouveau mode de régulation du secteur foncier.

²⁶ BUCYALIMWE MARARO, S., "Pouvoirs, élevage bovin et la question foncière", *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 153-185.

²⁷ KANGULUMBA MBAMBI, V., "Quelques propos sur l'évaluation des lois : cas de la loi foncière du 20 juillet 1973", in *id.* (dir.), *La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés au Congo. Trente ans après : quel bilan ? Essai d'évaluation*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant / Kazi, 2004, pp. 37-54.

²⁸ LAURENT, P.-J., "Déstabilisation des paysanneries du Nord-Kivu : migrations, démocratisation et tenures", in MATHIEU, P., WILLAMÉ, C. (dir.), *Conflits et guerre au Kivu et dans la région des Grands Lacs. Entre tensions locales et escalade régionale*, *Cahiers africains*, n° 39-40, 1999, pp. 63-84.

²⁹ LAVIGNE DELVILLE, Ph., *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, IRD-UR Régulations Foncières, Paris, 2002, p. 4.

4. L'OFFRE D'UN RENOUVEAU INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE AGRAIRE

La restauration de la stabilité sociale et économique érodée par la crise agraire du Nord-Kivu mobilise les efforts des pouvoirs publics, de la société civile et de la communauté internationale. Si l'offre d'un nouveau institutionnel en matière agraire est attendue de l'État dont les lois sont censées façonner les mœurs, la société civile participe également à la réinvention de la norme de régulation par la reproduction au quotidien des valeurs, des coutumes, des règles et des arrangements contractuels.

4.1. L'offre publique d'une régulation foncière

Pour appuyer la mise en valeur de l'espace au Nord-Kivu, le gouvernement congolais a, d'emblée, mis en œuvre une réforme agraire centrée sur la colonisation foncière. Aux prises avec une tension sociale que sa politique a engendrée, il développe de nos jours un nouveau projet de régulation foncière.

En effet, obsédé par l'immensité d'un pays sous-occupé, l'État congolais, dès sa création à la fin du XIX^{ème} siècle, s'est empressé de s'approprier les terres jugées « vacantes », arrachées des mains des paysans indigènes pour l'utilité publique et l'exploitation privée. L'organisation du marché de terres, dans l'Est de la RDC, fut confiée à une entreprise spécialisée, le Conseil national du Kivu (CNKI). Pendant l'époque coloniale, cette agence de régulation foncière a facilité aux entrepreneurs l'acquisition des terrains d'exploitation agricole et minière. Cette colonisation agraire a été complétée par l'encadrement de la migration des populations et l'organisation des paysannats dans lesquels le ménage agricole recevait entre 3 et 7 ha de terres. Après l'indépendance, soit en 1966, par une loi votée au Parlement, l'État a repris d'abord la propriété des plantations non mises en valeur et abandonnées par les colons belges. Sept ans plus tard, il a radicalisé sa position en affirmant sa souveraineté exclusive et permanente sur le sol et le sous-sol et en imposant une procédure méticuleuse d'octroi de concessions foncières³⁰. De même, à la fin des années 1970, le gouvernement a décidé le démantèlement de quelques réserves forestières pour les attribuer aux seuls éleveurs de bovins³¹.

À l'issue d'une révolte populaire, deux des réserves forestières déclassifiées et concédées par l'État à l'élevage bovin en territoire de Lubero (réserves de Itsimbi et Mutiri) ont été reprises et reconverties en champs paysans. Pris au dépourvu, l'État a dû s'incliner face à cette expression d'une forte demande des terres. Cependant il n'a pas saisi cette opportunité pour

³⁰ KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit civil. Régime foncier et immobilier*, Vol. II, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 1989, pp. 27-53.

³¹ BUCYALIMWE MARARO, S., *op. cit.*

envisager une redistribution en faveur des petits producteurs ni une nouvelle réglementation d'accès et d'usage de terres. Entre temps, l'autorité publique continue à faciliter la colonisation agraire, permettant aux élites de s'octroyer de nouveaux terrains au détriment des paysans pauvres, en délogeant au besoin des villages entiers. C'est seulement à la faveur de la guerre et des négociations de paix que le gouvernement a retenu à son agenda la révision de son principe de régulation foncière dans le cadre du Programme STAREC (Stabilisation et Reconstruction). Sa volonté a été entérinée par la loi agricole et réaffirmée dans le projet de réforme foncière.

Le programme STAREC est créé par l'ordonnance présidentielle n° 10/072 du 30 octobre 2010 modifiant et complétant l'ordonnance n° 09/051 du 29 juin 2009 portant institution, organisation et fonctionnement d'un Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés, notamment les provinces du Maniema, du Sud-Kivu, du Nord-Kivu, de l'Ituri. Il bénéficie jusqu'à ce jour du financement extérieur dans le cadre de la Stratégie internationale d'appui à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS). Son agenda prévoit entre autres la restauration de l'autorité de l'État dans les zones autrefois contrôlées par les groupes armés, l'amélioration de l'environnement sécuritaire et la facilitation du retour et de la réintégration des personnes déplacées et réfugiées. Cette question du retour et de la réinsertion socioéconomique se pose notamment en termes d'accès à la terre et autres ressources naturelles. Par conséquent, la question foncière se trouve au cœur des préoccupations du STAREC.

La réponse à cette question est prévue par l'institution d'un Comité local permanent de conciliation, CLPC. Celui-ci est doté d'un double statut : un comité d'accueil, de réinsertion sociale et de réintégration des déplacés et réfugiés, mais aussi et surtout un organe de prévention et de résolution des conflits entre les membres des communautés ethniques en vue d'améliorer la cohésion sociale. Il est présidé par l'autorité locale, le chef de groupement ou son délégué, et composé des représentants de toutes les couches sociales de l'entité. Les stratégies de mise en œuvre envisagées sont la sensibilisation des habitants à la cohabitation pacifique, la promotion de la participation de la base à la prise des décisions les concernant et la canalisation des besoins des communautés³².

À la suite du STAREC, la loi agricole promulguée à la fin de l'année 2011 souligne mieux la nécessité de satisfaire à la fois aux besoins économiques et à la paix sociale. Elle institue un management participatif du secteur agricole, un mécanisme de surveillance des terres agricoles et de la production et une procédure de conciliation des conflits fonciers. La loi agricole réaffirme, conformément à la loi foncière, la nécessité des études pour déterminer la

³² BOUVY, A., LANGE, M., *Sortir de l'impasse : vers une nouvelle vision de la paix à l'est de la RDC*, Londres, International Alert, septembre 2012, p. 37.

destination des sols (par activité, par culture, par type d'exploitation et superficie.) Elle oblige chaque province à établir cette destination et à dresser un cadastre agricole par un édit. Elle limite la superficie maximale d'une exploitation familiale. En outre, elle reconnaît à « chaque communauté locale les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ses terres ». Finalement, la loi impose une procédure pré-juridictionnelle de conciliation des parties aux conflits portant sur les terres agricoles³³.

Ces dispositions de la loi agricole introduisent des innovations dans la régulation foncière en RDC. Leur mise en application exige une harmonisation de l'architecture législative portant sur le foncier. Depuis juillet 2012 en effet, le gouvernement a lancé officiellement le processus, mis à place une Commission nationale de pilotage de la réforme foncière (CONAREF) et élaboré une feuille de route. Les objectifs visés par cette réforme sont l'éradication des conflits fonciers et des violences y relatives, la protection des droits fonciers des personnes physiques et morales, publiques et privées, l'impulsion de l'investissement productif dans le respect de la durabilité environnementale et sociale et l'amélioration des recettes financières d'origine foncière³⁴.

Au moment où cet article est écrit, la réforme foncière est encore à sa phase de planification. Elle n'a pas encore un impact sur le programme de développement rural du Nord-Kivu adopté en 2007. En attendant, la société civile et la communauté internationale s'évertuent à soulager les populations rurales du Nord-Kivu prises dans la tourmente de la guerre et des effets pervers des lois foncières. Leurs actions visent principalement la sécurisation foncière et le développement rural.

4.2. Les contributions de la société civile et de la communauté internationale à la sécurisation foncière et au changement agraire

Diverses organisations se croisent sur le terrain de la sécurisation foncière et du changement agraire : associations paysannes, ONG locales et internationales d'appui au développement, organismes humanitaires et agences des Nations unies. Leurs stratégies allient l'encadrement de l'évolution du régime foncier coutumier à la promotion des modes alternatifs de résolution des conflits, l'aménagement du territoire et l'organisation de la migration des populations, la facilitation de l'intensification agricole et le plaidoyer pour une politique agricole équitable.

En fait, les contrats fonciers coutumiers sont oraux et sujets à des

³³ JOURNAL OFFICIEL DE LA RDC, *Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture*, n° spécial, Kinshasa, 27 décembre 2011.

³⁴ RDC, MINISTÈRE DES AFFAIRES FONCIÈRES, *Réforme foncière. Document de programmation*, Kinshasa, mai 2013, p. 21.

interprétations divergentes. Pour prévenir les conflits qu'ils engendrent, les acteurs s'adaptent au droit écrit en signant des contrats d'occupation des terres alternatifs au titre légal. Depuis 2004, le Syndicat de défense des intérêts paysans (SYDIP) mène une recherche-action sur les pratiques de gestion foncière en territoires de Beni et Lubero, en vue d'une codification du droit coutumier. Le Forum des Amis de la Terre (FAT) a repris cette recherche avec l'ambition de l'étendre aux autres territoires et d'élever la portée de ses résultats à l'échelle provinciale. En se voulant un cadre de concertation des acteurs fonciers, il entend contribuer à l'édification de la paix en milieu rural.

Dans le même objectif, des organisations de défense des droits humains vulgarisent le droit, et en particulier le droit foncier, assurent l'accompagnement juridique et la conciliation des parties en conflit. La communauté internationale, représentée par les ONG (Norwegian Refugees Comitee, International Alert, Life & Peace Institute, Search for Common Ground...) et agences de coopération bilatérale (GIZ...) et des Nations unies (HCR, UnHabitat...), est séduite par l'hypothèse selon laquelle la guerre qui sévit dans l'Est du Congo a une dimension locale dont il faut tenir compte pour pacifier et stabiliser le pays³⁵. Ainsi, ces organisations soutiennent la mise à place des institutions populaires de transformation des conflits fonciers ; elles travaillent également sur la dimension régionale du conflit en encourageant le retour et la réinsertion des réfugiés congolais séjournant dans les pays des Grands Lacs.

Pour faciliter ce retour et cette réinsertion, la communauté internationale combine la gestion des conflits fonciers, la réhabilitation des routes d'accès aux terres arables, la construction des infrastructures d'accueil, la négociation des contrats fonciers et le crédit d'installation en faveur des producteurs agricoles. Elle s'inscrit ainsi dans la tradition des projets de migration organisée qui remonte aux missions coloniales d'immigration des populations.

En plus des conflits fonciers interminables, la concentration des petits producteurs dans les zones à forte densité, comme le glissement continu des populations vers de nouvelles terres, produisent tous les deux des effets pervers dont la dégradation des sols et la destruction des forêts. C'est pour tenter d'assurer la stabilité sociale et environnementale que d'autres organisations (FAO, IFDC, VECO, AGRITERRA, VETERINAIRES SANS FRONTIÈRES...) promeuvent une intensification agricole en milieu paysan. Elles vulgarisent une gestion intégrée de la fertilité des sols par l'utilisation d'un paquet technologique combinant les techniques culturales durables, les semences de qualité et les engrais. Elles sont l'avant-garde d'un plaidoyer pour une politique agricole effective.

L'ensemble des initiatives de la société civile et des organisations

³⁵ AUTESSERRE, S., "Penser les conflits locaux : l'échec de l'intervention internationale au Congo (RDC)", *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 195.

internationales donne l'image d'une stratégie cohérente d'impulsion d'un changement agraire. D'un côté, l'aménagement du territoire, le glissement des populations, l'intensification agricole et l'amélioration des règles foncières visent à diminuer la forte pression humaine sur les terres agricoles et les conflits y relatifs. De l'autre, le dialogue et les conciliations entre acteurs fonciers devrait contribuer à changer positivement leurs perceptions mutuelles. Malgré la cohérence entre elles, ces initiatives ne peuvent pas contenir l'ampleur de la question agraire du Nord-Kivu. Le financement obtenu de la coopération au développement, quand il n'est pas détourné, s'avère insuffisant pour couvrir un large territoire. Les actions des OSC sont dès lors localisées et dispersées ; de surcroît, elles ne se réfèrent à aucun plan directeur et ne sont guère coordonnées par les pouvoirs publics.

Ces initiatives locales de la société civile et de la communauté internationale ainsi que le projet national de réforme foncière sont pris en compte, au fil de la quatrième section qui va suivre, dans la discussion des conditions dans lesquelles le gouvernement provincial exécute son programme de développement rural.

5. ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE RÉFORME AGRAIRE AU NORD-KIVU

Au début de l'année 2011, le ministère provincial de l'Agriculture, du Développement rural et des Moyennes Entreprises du Nord-Kivu a procédé à l'évaluation de son programme quinquennal implémenté depuis son investiture. Les conclusions en sont résumées dans un document sommaire dont les éléments concernant la réforme agraire sont extraits et présentés dans le tableau 1.

Le programme évalué est centré sur l'aménagement du territoire, soit les trois premières actions sur une liste de six. Les actions 4 et 5 visent l'appréciation de la mise en valeur des grandes propriétés, leur démantèlement éventuel et leur redistribution. Une dernière action concerne la réhabilitation des pâturages communaux. Ce tableau montre qu'au bout de quatre ans, soit en janvier 2011, aucune action concrète d'aménagement du territoire et de redistribution des terres n'a été entreprise. Et la situation reste inchangée jusqu'à la fin de l'année 2013. L'évaluation est bouclée par un aveu d'impuissance du gouvernement, le motif avancé étant le manque de ressources financières et les contraintes sécuritaires.

Tableau 1. Évaluation du projet de réforme agraire du Nord-Kivu (2007–2010)

N°	ACTIONS PRÉVUES	RÉSULTAT ATTEINT	COMMENTAIRES
1	élaboration d'un plan d'aménagement du territoire	non réalisée	terres restant spoliées
2	aménager les sites d'accueil du glissement des populations	idem	sans commentaire
3	réhabilitation et entretien des routes de desserte agricole	près de 250 km de routes réhabilitées par les ONGI	besoins immenses ; aucune réalisation gouvernementale
4	révision de contrats fonciers des concessions agricoles	un répertoire des terres est dressé.	moyens insuffisants pour une évaluation exhaustive
5	redistribution des terres disponibles et plantations abandonnées	négociation de 4 000 ha	idem
6	recupération et réhabilitation des pâturages communautaires, centres zootechniques & zoo-sanitaires de l'État	idem	idem

Source : RDC/PROVINCE DU NORD-KIVU, *Évaluation du programme quinquennal du ministère provincial de l'Agriculture, du Développement rural, des petites et moyennes Entreprises du Nord-Kivu*, Goma, janvier 2011 (extrait et adaptation).

La présente analyse explore les raisons inavouées de l'inaction du gouvernement. Elles sont identifiées dans une confusion de l'idéologie sous-jacente au développement rural et dans le style de la planification. Elles sont également trouvées dans la confusion des compétences entre institutions nationales et provinciales et, enfin, dans la difficulté d'intégrer les interventions humanitaires et de la société civile dans le programme du gouvernement.

5.1. De l'idéologie sous-jacente à la réforme agraire au Nord-Kivu

Étant par nature le fait de l'État reflétant – comme l'enseigne Lebeau – l'idéologie de la classe dominante³⁶, la réforme agraire suppose une volonté de l'autorité publique qui lui imprime son style. L'expropriation violente des propriétaires et la redistribution des terres aux petits fermiers caractérisent le style des réformes radicales propres aux révolutions socialistes. Le style libéral quant à lui insère le paysan dans l'économie de marché et substitue aux propriétaires féodaux une nouvelle classe dominante dans la communauté

³⁶ LEBEAU, R., *Les grands types de structures agraires dans le monde*, 6^{ème} édition, Paris, Masson / Armand Colin, coll. Initiation aux études de Géographie, 1996, p. 17.

rurale³⁷. La réforme agraire de type libéral allie les mesures de libéralisation des marchés fonciers et l'incitation à la cession volontaire et pacifique des terres par la taxation progressive des superficies ou la compensation monétaire des terres expropriées et redistribués³⁸. Paradoxalement, les mesures de relance de la production agricole au Nord-Kivu préconisées par le programme du gouvernement sont hybrides, relèvent tantôt du style libéral, notamment l'aménagement du territoire et le glissement pacifique des populations, tantôt font écho d'une velléité révolutionnaire, à l'instar de la redistribution des terres disponibles et de grandes plantations.

Cette ambivalence dans le choix des mots révèle une confusion dans les valeurs sous-jacentes à la politique agricole et foncière et dévoile les difficultés de sa planification. Il faut dès lors se demander dans quelle mesure la conjoncture politique du Nord-Kivu est ou non favorable à l'émergence d'une telle volonté et d'une vision claire de la régulation foncière. Le tableau 2 relatif aux rapports de forces en présence dans l'assemblée provinciale fournit une première réponse à cette question.

Tableau 2. Le poids des partis politiques en province du Nord-Kivu

N°	GROUPE ET NOMS DE PARTIS	NOMBRE DE SIÈGES	POIDS
1	Majorité présidentielle (PPRD, MSR, RDC/KML, DCF-COFEDEC, UPRDI)	27	64 %
2	Opposition (MLC)	1	2 %
3	Appartenance ambivalente (RCD/BG)	7	17 %
4	Députés indépendants	3	7 %
5	Chefs coutumiers cooptés	4	10 %
	Total	42	100 %

PPRD (Parti du peuple pour la reconstruction et le développement), MSR (Mouvement social pour le renouveau), DCF-COFEDEC (Démocratie chrétienne fédéraliste – Confédération des fédéralistes pour la démocratie chrétienne), RCD/BG (Rassemblement congolais pour la démocratie/Bonne gouvernance), UPRDI (Union du Peuple pour la République et le Développement intégral), RCD/KML (Rassemblement congolais pour la démocratie/Kisangani, Mouvement de libération), MLC (Mouvement de libération du Congo).

Au moment de l'adoption du programme du gouvernement, en 2007, sept partis politiques se disputent les sièges à l'assemblée provinciale. La coalition présidentielle représente 64 % et l'opposition est diluée avec un seul député sur 42, soit 2 %. Les députés indépendants et les chefs coutumiers cooptés pèsent à hauteur de 17 %. Le RCD/BG avec ses 17 % occupe alors une

³⁷ SOBHAN, R., *op. cit.*, pp. 16-18.

³⁸ PERKINS, D. H. *et al.*, *op. cit.*, p. 713.

position ambiguë puisqu'il se réclame de l'opposition sur l'échiquier national tout en pactisant avec la majorité aux niveaux provinciaux, au Kasaï oriental et au Nord-Kivu par exemple.

À la lumière des projets de société, des discours de campagne et des alliances avec les composantes de la société civile, deux principales lignes idéologiques se dessinent sur la scène politique : social-démocrate (PPRD, MSR, UPRDI, DCF-COFEDEC.) d'un côté et libérale (RCD/Goma, RDC/KML, MLC) de l'autre. La majorité rassemble des partis modérés aussi bien socio-démocrates que libéraux. Aucun d'entre eux ne prévoit une réforme agraire radicale dans son programme économique. Pour le PPRD, en tête de la majorité, « on peut tout juste envisager la redistribution des terres pour le seul Territoire de Masisi et ses grandes concessions sous-exploitées, pour peu que l'on vide les questions de droit relatives aux différentes catégories de terres : celles acquises illégalement, celles acquises légalement mais abandonnées et celles qui ont été achetées en bonne et due forme³⁹. »

L'exécutif provincial quant à lui est dirigé par un gouverneur issu au départ du RCD-KML⁴⁰. Ce parti est acquis à l'idéologie libérale et son leadership participe à la promotion de la grande ferme bovine. La classe politique et le monde des affaires sont liés et complices dans l'accaparement des terres au Nord-Kivu, en temps de paix comme en temps de guerre, au point de donner lieu à la formation de « complexes de pouvoir » ou des structures informelles de contrôle politico-militaire, de redistribution des ressources et de droits à la richesse⁴¹.

Le parti au pouvoir traversé par ce genre de structures n'est donc pas en position de prendre des mesures autoritaires de redistribution des plantations à l'encontre des grands fermiers, ses alliés naturels. Le législateur congolais n'était-il pas d'emblée acquis au développement agricole induit par l'industrialisation de l'agriculture et la promotion de la grande ferme ? L'exposé de motif de la loi foncière le suggère en ces termes :

« La présente loi, en assurant à l'État la reprise de la pleine et libre disposition de tous ses droits sur le sol, le sous-sol et les ressources naturelles (...) permet à l'État de libérer, dans l'intérêt général, le développement économique et social de toute entrave à sa progression qui aurait sa source dans le régime foncier actuellement en vigueur dans

³⁹ Entretien avec l'Honorable Nzanzu Kasivita, alors député provincial et secrétaire exécutif du PPRD au Nord-Kivu, à Goma, le 6 décembre 2009. Il est aujourd'hui ministre de l'Agriculture, du Développement rural et de Moyennes Entreprises.

⁴⁰ M. Julien KAHONGYA, élu député provincial en 2006 sur la liste du RCD/KML, candidat indépendant élu gouverneur en 2007. Au lendemain des élections de 2011, il a créé sa propre formation politique alliée à la majorité présidentielle, le BUREC (Bloc uni pour la reconstruction du Congo) au moment où son parti d'origine passait à l'opposition.

⁴¹ VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., *Conflict et transformation sociale à l'Est de la RDC*, Gand, Academia Press, coll. Conflict research group, 2004, p. 214.

lequel de vastes étendues de terres sont inutilement gelées. »⁴²

Les vastes étendues de terres évoquées dans ce texte sont justement un patrimoine ancestral revendiqué par les communautés rurales. Celles-ci récusent les prétentions de la propriété exclusive et absolue de l'État sur le sol.

La promotion de la grande propriété par l'État congolais est explicite également par la procédure méticuleuse et coûteuse d'acquisition légale de la terre. Le petit paysan désireux d'obtenir un petit lopin de terre ne sait où trouver le conservateur des titres immobiliers établi en ville, ni l'argent pour financer les enquêtes de vacances de terre et de mesurage effectués par les services du cadastre et de l'inspection agricole. Ce désintérêt pour une ferme paysanne expliquerait l'imprécision et l'indétermination du régime des terres rurales dont la gestion est laissée à la merci des chefs coutumiers.

C'est en ce sens que Paul Mathieu et Mafikiri Tsongo suspectent la coïncidence de la réforme foncière de 1973 avec la « zaïrianisation »⁴³. Par cette dernière opération, les PME tenues par les expatriés ont été nationalisées pour être cédées aux dignitaires du régime sous le prétexte de la promotion d'une classe moyenne. Par la même occasion, au Nord-Kivu, de grandes concessions foncières ont été octroyées à une minorité de fermiers, encouragés à acquérir les grandes plantations abandonnées par les colons et à développer un élevage de gros bétail avec l'appui du FAO, du PNUD, de l'USAID et de la coopération canadienne⁴⁴.

Il existe donc, tant au niveau national que provincial, une contrainte institutionnelle au projet de redistribution des terres aux petits producteurs. C'est pourquoi, après un premier argumentaire enthousiaste, le texte du programme du gouvernement du Nord-Kivu est nuancé et prône non pas une partition globale et équitable de l'espace rural, mais une simple « redistribution des grandes fermes abandonnées après étude au cas par cas »⁴⁵. Au-delà de cette contrainte idéologique, la mise en œuvre du programme de développement rural se heurte également au problème de compétence et de capacité financière des institutions provinciales.

5.2. De la compétence et de la capacité financière des institutions provinciales

Les opérations de relance de la production agricole évoquées dans le plan ont naturellement un coût. Pour mener à bout son plan quinquennal,

⁴² Cf. KALAMBAY LUMPUNGU, G., *op. cit.*, p. 46.

⁴³ MATHIEU, P., MAFIKIRI TSONGO, "Enjeux fonciers, déplacements de population et escalades conflictuelles (1930-1995)", in MATHIEU, P., WILLAME, C. (dir.), *Conflits et guerre au Kivu et dans la région des Grands Lacs. Entre tensions locales et escalade régionale, Cahiers africains*, n° 39-40, 1999, pp. 21-62.

⁴⁴ BUCYALIMWE MARARO, S., *op. cit.*

⁴⁵ RDC, PROVINCE DU NORD-KIVU, *op. cit.*, p. 14.

le gouvernement provincial avançait en 2007 un budget d'un montant de 725 585 669 USD, réservant 20 % au secteur agricole, soit un crédit de 144 989 853 USD⁴⁶. Optimiste à son investiture, il comptait sur les fonds propres, les dotations nationales et l'aide au développement.

Les rapports d'exécution budgétaire indiquent que le gouvernement n'a guère réalisé la moitié des recettes prévues, soit environ 48 % des prévisions, et le crédit à l'agriculture atteint à peine 4 % du budget total⁴⁷. Un pourcentage fort inférieur aux 10 % convenus par les chefs d'États africains à Maputo en 2003 en vue de booster leurs économies. Dans ses communications avec la Chambre des représentants et la presse, l'exécutif provincial justifie cet amenuisement du crédit à l'agriculture et au développement par le financement des priorités du moment – la guerre sévissant dans une large partie du territoire⁴⁸.

Il va sans dire que les dépenses imprévues pour les besoins de la sécurité s'avèrent être un faux-fuyant du gouverneur de province puisque, selon l'article 202 de la Constitution congolaise de 2006 telle que modifiée en 2010, la défense nationale relève de la compétence exclusive du gouvernement central et du budget national⁴⁹. Cet alibi soulève cependant le problème plus large du partage des responsabilités entre l'État et la province dans la gestion des secteurs stratégiques, parmi lesquels il faut compter le foncier et l'agriculture.

Deux textes de loi, la Constitution du 28 février 2006 et le Code agricole du 24 novembre 2011, donnent les repères d'arbitrage de ce conflit de compétence. La Constitution en son article 203 aux alinéas 16 et 19 dispose en effet que le foncier et l'agriculture sont des domaines de responsabilité partagée entre la province et l'État. Aux termes de l'article 204, la province a la compétence exclusive de l'élaboration et de l'exécution du plan d'aménagement et des programmes agricoles (...), conformément au planning national et à l'exécution du droit coutumier⁵⁰.

Dans la suite logique de la constitution, la loi agricole, en son article 13, assigne à la province la mise en place du cadastre agricole ayant pour mission de « proposer à l'autorité foncière l'octroi de concessions d'exploitation agricole ; assurer la bonne administration des terres destinées à l'exploitation agricole ; constater la mise en valeur des terres agricoles ; conserver les documents cartographiques en rapport avec les terres destinées à l'exploitation

⁴⁶ RDC, PROVINCE DU NORD-KIVU, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁷ RUHIMBASA, C., *Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDA) en RDC. Feuille de route de mise en œuvre*, Kinshasa, Atelier de lancement de la mise en œuvre du PDDA en RDC, 2010, p. 17.

⁴⁸ Conférence de presse du gouverneur Julien Paluku Kahongya, à Goma, décembre 2009.

⁴⁹ JOURNAL OFFICIEL DE LA RDC, *Constitution de la République démocratique du Congo*, 47^{ème} année, Kinshasa, 18 février 2006, p. 65.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 68-70.

agricole ».⁵¹ Le gouverneur de province est appelé également à instaurer un cadre de concertation des acteurs du secteur agricole, le conseil consultatif, au sein duquel une commission foncière est chargée de présider aux conciliations des conflits portant sur les terres agricoles. Cette dernière disposition rencontre ainsi la nécessité d'harmoniser les pratiques foncières coutumières et le droit foncier que le gouvernement provincial a inscrit à son programme.

Ainsi, la Constitution de 2006 dresse le cadre général de la régulation des secteurs agricole et foncier, et la loi agricole en précise les modalités de mise en œuvre. En annonçant en 2007 des mesures de réforme agraire, soit cinq à six ans avant la promulgation de la loi agricole et le lancement officiel de la réforme foncière, le gouvernement du Nord-Kivu est allé vite en besogne. Son empressement s'explique bien entendu par l'acuité de la question agraire dans l'Est du Congo décrite plus haut. Elle explique aussi la difficulté de la mise en œuvre d'un programme qui ne s'insère pas dans un plan national. En effet, dans le programme du gouvernement central, l'intervention dans le domaine agricole est, depuis l'année 2007 jusqu'à nos jours, centrée sur la réhabilitation des principaux axes routiers, la mécanisation et le soutien aux campagnes agricoles. Dans ses interactions avec les provinces, le gouvernement central expérimente et façonne encore, à petits pas, une gouvernance décentralisée consacrée par la Constitution.

Les difficultés budgétaires de l'exécution du programme de développement rural s'inscrivent dans cette confusion de compétence entre l'État et la province et expliquent les impasses du projet de réforme agraire au Nord-Kivu. Elles sont liées aussi à une planification conceptuellement incohérente.

5.3. Une faille dans la planification du développement rural

La planification suppose la vision d'un avenir meilleur, des besoins populaires à satisfaire, des objectifs clairs, des stratégies pour résoudre les problèmes et des ressources à mobiliser dans un temps précis. Elle implique aussi une programmation et une budgétisation rigoureuse des activités⁵². À première vue, les objectifs du gouvernement du Nord-Kivu sont clairement formulés : la restauration de la paix, de la sécurité alimentaire et de la croissance économique⁵³. Mais les stratégies pour les atteindre ne sont guère affinées. Le programme se réduit à une liste des problèmes généraux du secteur agricole, mis en regard avec des solutions hypothétiques dépourvues d'articulation logique et de séquences de mise en œuvre.

La pauvreté de la stratégie est encore flagrante dans le volet agricole du

⁵¹ JOURNAL OFFICIEL DE LA RDC, *Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture*, n° spécial, Kinshasa, 2011, p. 8.

⁵² GODET, M., *Prospective et planification stratégique*, Paris, Economica, 1985, p. 182.

⁵³ RDC, NORD-KIVU, *op. cit.*, p. 56.

programme. Au regard des voies classiques du changement agraire qui sont le développement du capitalisme dans l'agriculture, l'implantation de grandes coopératives et fermes d'État et la promotion de la petite ferme paysanne⁵⁴, le planificateur semble a priori tentée par la troisième stratégie. En effet, le programme évalué en 2011 et résumé dans le tableau 1 est axé sur l'aménagement du territoire et la redistribution des terres aux petits exploitants. Cependant, il reste imprécis sur le modèle de l'exploitation paysanne à promouvoir. Celle-ci doit-elle demeurer morcelée comme c'est le cas aujourd'hui dans les hautes terres du Nord-Kivu ou doit-elle être remembrée à l'instar des paysannats coloniaux ? Sans donner de réponses à ces questions, le programme propose l'abolition des plantations abandonnées mais il ne dit mot quant à l'articulation entre les différents types d'exploitations. Bref, il ne définit pas le modèle de société rurale à reconstruire.

La vision d'une société à reconstruire, qui suppose un consensus populaire sur les valeurs fondatrices du développement communautaire, devrait être le point de départ d'une politique foncière. Or c'est seulement en juillet 2012 que le gouvernement central a lancé officiellement le processus de réforme foncière à l'échelle nationale. Dans sa feuille de route, il prévoit des consultations populaires pour dégager ce consensus et une harmonisation de la législation foncière⁵⁵. Le Nord-Kivu a donc le mérite d'avoir posé, plus tôt, un problème général à la RDC. Mais son programme qui n'est point fondé sur une politique foncière préalable donne l'image de la charrue avant les bœufs.

Le déficit structurel du budget provincial, qui d'année en année paralyse ipso facto l'exécution du programme, donne à cette planification un arrière-goût de travail inachevé. Ces impasses supposent en effet une ambition démesurée dans les objectifs arrêtés, disproportionnés par rapport aux moyens mobilisables, mais surtout une erreur au point de départ dans l'estimation des ressources nécessaires à la réalisation du programme. Inspiré du Document des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR)⁵⁶ dont l'élaboration avait été financée par le Programme de Nations unies pour le développement (PNUD), le gouvernement provincial aurait présenté un programme quinquennal destiné juste à « la séduction des bailleurs de fonds » (sic) sans se préoccuper d'une planification conséquente.

Ainsi, le développement rural reste-t-il, dans une large mesure, à la merci des interventions des OSC et de la communauté internationale. Nous examinons dans un ultime chapitre la chance de réussite de leurs interventions.

⁵⁴ HARRIS, J. (ed.), *Rural development. Theories of peasant economy and agrarian change*, Londres, Hutchinson University Library for Africa, 1982, p. 37.

⁵⁵ RDC, MINISTÈRE DES AFFAIRES FONCIÈRES, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁶ RDC, UNITÉ DE PILOTAGE DU PROCESSUS DSRP, *Document des stratégies de réduction de la pauvreté. Province du Nord-Kivu*, Goma, décembre 2005, p. 45.

5.4. La contribution de la société civile et de la communauté internationale au programme du gouvernement

En plus des recettes internes estimées à 180 616 760 USD⁵⁷, soit 25 % du budget total, le gouvernement provincial comptait sur le financement extérieur pour la réalisation de son programme. Les organisations locales de la société civile (OSC) et les ONG internationales étaient identifiées comme ses partenaires potentiels. La question est de savoir dans quelle mesure leurs interventions ont contribué à la solution de la problématique agraire.

Le programme provincial coïncide avant tout avec une hyperactivité des OSC dans le domaine foncier, notamment le plaidoyer concernant l'amélioration de la gouvernance foncière. Ce plaidoyer a atteint son comble lorsque des propositions paysannes pour une réforme de la loi foncière et une politique agricole équitable ont été portées à l'attention du Parlement⁵⁸, lorsque la coalition des chefs coutumiers, avec l'appui du Forum des Amis de la Terre (FAT), a présenté un projet d'édit visant à sécuriser la tenure traditionnelle et les arrangements fonciers y relatifs⁵⁹.

Cet édit a le mérite de chercher à combler les lacunes de la loi touchant le régime des terres rurales sous autorité coutumière. En effet, la loi foncière de 1973 décrit avec force détails les droits fonciers réels et la procédure d'obtention des concessions auprès de l'État mais renvoie, aux termes de l'article 389, à une ordonnance-loi devant préciser le régime à appliquer aux terres possédées par les communautés rurales⁶⁰. Quarante ans après, ce texte de loi promis n'a jamais été voté. En conséquence, la paysannerie dont la survie tient au contrat foncier coutumier est confrontée à un marché libre qui envahit et déstabilise le milieu rural. Or, « un tel marché », prévient J.-Ph. Platteau, « ne peut être favorable aux plus pauvres qui risquent d'être dépouillés »⁶¹. Et c'est le cas au Nord-Kivu : pareille instabilité foncière conduit les plus pauvres à davantage de pauvreté et à l'insécurité alimentaire⁶².

Les discussions de la proposition d'édit se sont tirées en longueur à l'Assemblée provinciale pendant trois ans, soit de 2009 à 2011, avant

⁵⁷ PROVINCE DU NORD-KIVU, *Programme ...*, p. 106.

⁵⁸ FOPAC, FAT, SYDIP, *Rapport de l'atelier sur le projet d'amendement de la loi foncière et contribution à l'élaboration d'un code agricole équitable en RDC. Propositions du Nord-Kivu*, Goma, inédit (2007).

⁵⁹ MORVAN, 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. Cas du Nord et du Sud-Kivu*, Londres, International Alert, 2010, p. 45.

⁶⁰ JOURNAL OFFICIEL DE LA RDC, *Code foncier immobilier et du régime des sûretés. Textes légaux et réglementaires coordonnés*, 47^{ème} année, numéro spécial, 5 avril 2006, p. 93.

⁶¹ PLATTEAU, J.-Ph., *op. cit.*, p. 223.

⁶² DE SCHUTTER, O., "Forum on global land grabbing: how not to think land grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland", *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, pp. 249-279.

l'adoption d'un texte de loi qui attend encore d'être appliqué. Pourquoi l'autorité provinciale n'a-t-elle pas saisi cette opportunité pour collaborer étroitement avec les OSC et amorcer l'harmonisation des dispositifs de la loi foncière et des pratiques coutumières annoncée dans son programme ? Il nous semble que la pression de la société civile n'a pas été suffisante pour forcer l'engagement décisif des pouvoirs publics sur ce mode de régulation foncière.

La pression molle de la société civile est liée à plusieurs facteurs, au premier rang desquels figure un militantisme défaillant. En effet, si le besoin d'une réforme foncière est ressenti par la population rurale, il ne donne pas lieu à un mouvement de revendication généralisée. La société civile est en effet organisée autour d'une pluralité d'associations qui contraste avec le faible taux d'adhésion populaire. À cause de leur faible capacité d'autofinancement, ces associations n'ont pas le libre choix de la professionnalisation et de la spécialisation et sont contraintes à l'opportunisme en embrassant divers domaines à la fois : droits de l'homme, construction de la paix, développement, lutte contre les violences sexuelles. Sur le marché du développement, la demande étant déterminée par l'offre⁶³, les OSC alignent leurs projets sur les priorités des bailleurs de fonds. Si elles ont engagé un plaidoyer pour une politique foncière équitable, elles n'ont pas poussé la logique jusqu'au bout pour inscrire la redistribution des terres à leur agenda.

Des organismes internationaux opérant dans l'Est de la RDC avec le but de parer aux catastrophes humanitaires ont pris le relai des OSC dans ce plaidoyer. En fait, à la suite des accords tripartites signés entre la RDC, le Rwanda et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ces organismes mènent au Nord-Kivu un programme ambitieux d'appui au retour des réfugiés vers leurs pays d'origine. Pour répondre au problème foncier que pose leur réinsertion sociale et économique, ce programme est assorti de projets de réhabilitation des routes, d'appui à la gouvernance locale et à la résolution des conflits. Ces opérations de déplacement de ménages aurait dû, en toute logique, suivre un plan préalable d'aménagement du territoire et d'occupation de l'espace. Ce plan servirait d'instrument d'orientation aux investisseurs et de référence pour les organismes d'appui au développement.

À défaut d'un tel cadre de référence, l'agence des Nations unies en charge de l'habitat (UNHabitat), sous-traitant du HCR dans la facilitation de la résolution des conflits fonciers liés au retour des déplacés et des réfugiés, encourage la mise en place d'une coordination foncière, un espace de concertation des organismes publics et privés engagés dans le secteur foncier. Malgré cette coordination, les ONG humanitaires engagées dans le business du glissement des populations, de la réinsertion des déplacés et des réfugiés

⁶³ MAFIKIRI TSONGO, A., "Analyse du marché de développement dans les régions déshéritées de l'Afrique subsaharienne du Nord-Kivu (République démocratique du Congo)", *Parcours et initiatives*, n° 5, octobre 2006, pp. 12-51.

ne sont guère arrivées à des opérations concertées qui puissent donner lieu, dans le cadre d'un partenariat public-privé, à un programme commun, plus cohérent et plus pertinent, de répartition optimale de la population sur l'espace nord-kivutien. Chacune rend compte à son bailleur et n'entend pas recevoir des injonctions d'une autre autorité. Ce manque de coordination et cette incohérence du projet de réallocation de l'espace rural contribuent ainsi à son impact limité sur l'amélioration des rapports homme-terre.

Comme il est établi dans le tableau 1, l'autorité provinciale n'a pas su produire un plan d'aménagement du territoire ni donner une raison valable à ce manquement. Pourtant, elle continue à octroyer de nouvelles concessions foncières. En se soustrayant à cette obligation constitutionnelle, elle s'est privée d'un outil d'orientation, de suivi, de contrôle et de sanction des acteurs de développement.

6. CONCLUSION

Un programme de développement, dimension d'une politique économique, suppose des besoins populaires à satisfaire et des stratégies y relatives. Le présent article s'inspire de la stratégie du développement rural du gouvernement provincial du Nord-Kivu, inscrite en 2007 dans son plan quinquennal et dont la mise en œuvre est prorogée jusqu'à nos jours. Il est apparu que cette stratégie renvoie à une politique de réforme agraire, mais à la première évaluation l'autorité provinciale a avoué son incapacité à la réaliser, pour des raisons budgétaires. L'ambition de cet article est de creuser les raisons inavouées de cette démission du gouvernement. Après une brève circonscription du cadre conceptuel, il décrit d'abord les conditions objectives dans lesquelles s'exprime la demande populaire d'une réforme agraire. Ensuite, il passe en revue le projet national de régulation foncière ainsi que les contributions de la société civile et de la communauté internationale à la sécurisation foncière et au changement agraire au Nord-Kivu. Enfin, il discute les raisons des premières impasses dans la mise en œuvre de la réforme agraire annoncée par l'autorité provinciale.

En fait, le système agraire du Nord-Kivu est caractérisé par une fracture sociale au sein de la paysannerie, résultat de la juxtaposition de la grande ferme capitaliste et de la petite exploitation familiale, l'insécurité sociale et juridique de la tenure et l'enclavement de nouvelles terres arables. Dans un tel contexte, toute perspective de réforme agraire ne pourrait que tenter un planificateur du développement rural. Tout en évitant d'utiliser le concept, certes à cause de sa charge idéologique, l'autorité provinciale a mis en route un programme dont le volet agricole reprend les instruments classiques d'une réforme agraire : amélioration de la tenure, expropriation et redistribution des terres. Ses mesures s'interprètent comme une réponse à la question agraire

et un entérinement des initiatives non coordonnées des organisations de la société civile et des ONG internationales. Cependant, cette réponse s'exprime dans un contexte national où des projets de réforme agraire et foncière se multiplient sans suite.

En fin de compte, le programme provincial de développement rural aura vécu, suivant le même destin que des programmes similaires dans le pays. L'apport de la présente recherche aura été l'exploration des raisons inavouées d'une telle impasse. En effet, bien au-delà de la justification simpliste d'un manque de financement et des contraintes liées au contexte socio-sécuritaire, cet échec s'avère être le résultat d'un rapport des forces politiques et sociales en présence, favorable à la bourgeoisie, et d'une planification conceptuellement incohérente. Non seulement les initiatives et la pression de la société civile restent éparses, opportunistes et non coordonnées pour influencer les pouvoirs publics dans le sens d'une implémentation d'un programme révolutionnaire de changement agraire, mais l'espace politique est dominé en outre par des partis dont la question agraire ne constitue guère une priorité dans leurs projets de société.

Ainsi, la réponse durable à la complexité des problèmes agraires du Nord-Kivu devra s'inscrire dans une perspective globale de transformation sociale, dont le point de départ doit être la clarification d'une vision du développement rural, la mise en œuvre d'une planification rigoureuse et participative, et la coordination des actions de tous les intervenants du secteur agricole et foncier, qu'ils soient de la société civile ou de la coopération au développement.

Goma, mars 2014