



Photo par : ASOP/ Service foncier de la Chefferie de Ngweshe. La photo a été prise lors du travail de terrain dans le processus de sécurisation foncière en Chefferie de Ngweshe en Territoire de Walungu.

Projets de sécurisation foncière formalisée à l'épreuve d'un déficit d'appropriation au Sud Kivu (RD Congo)

Par Joël Baraka Akilimali, Kasper Hoffmann et An Ansoms



PROJETS DE SÉCURISATION FONCIÈRE FORMALISÉE À L'ÉPREUVE D'UN DÉFICIT D'APPROPRIATION AU SUD KIVU (RD CONGO)

Par Joël Baraka Akilimali, Kasper Hoffmann et An Ansoms¹

1. PROBLÉMATIQUE AUTOUR DES PROJETS DE FORMALISATION FONCIÈRE AU SUD-KIVU (RD CONGO)

Les projets de formalisation foncière dans la province du Sud Kivu en particulier et dans l'Est de la République Démocratique du Congo en général ont émergé dans un contexte sociopolitique post-conflictuel. Ces projets et programmes portés par des organisations internationales et de la société civile visent dans leurs agendas à suppléer à l'État et aux entités territoriales décentralisées qui furent affectés notamment par des conflits fonciers après des années d'instabilité politique ayant sensiblement affecté la gouvernance foncière. Ces projets sont pilotés dans la province du Sud Kivu par des associations paysannes locales ou d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, et sont généralement financés par des bailleurs des fonds internationaux tels que – entre autres - la Coopération hollandaise, la Coopération suisse, la Banque mondiale, et les Nations Unies (UN-HABITAT).

Ainsi, les interventions de ces organisations s'implémentent à travers le paradigme dit de la « sécurisation foncière » né dans un contexte consécutif à l'échec du centralisme étatique des années 1970-1980 et de son corollaire du régime de la domanialité publique. Depuis les années 1990, ce paradigme de la « sécurisation foncière » a mobilisé des acteurs publics, des acteurs privés, et des acteurs et de la société civile. Leurs interventions se sont orientées envers la reconnaissance, l'enregistrement et finalement la certification par cadastrage des droits fonciers locaux dans les pays du Sud en général et en Afrique subsaharienne en particulier (Colin, Le Meur et Léonard (éd.), 2009). La « sécurisation foncière » se fait, donc, en large mesure par la voie de la formalisation. Cependant, ces processus ont conduit à des résultats mitigés et ambigus. Souvent, les principes technocratiques étaient peu réalistes dans des terrains remplis d'ambivalences, des contradictions, et de répliation des systèmes cadastraux et fonciers préexistants d'où des cartographies et des contre-cartographies successives, mais toujours pas consensuelles face à la persistance de l'insécurité foncière dans plusieurs parties du monde (Hodgson D.L. et Schroeder R.A., 2004 ; Holden S.T., Deininger K. et Ghebru H.H., 2007 ; Wainwright J. et Bryan J., 2009 ; Peluso N.L., 2011 ; Sjaastad E. et Cousins B., 2008).

Au Sud-Kivu, les organisations nationales- généralement qualifiées d'acteurs non étatiques (ANE) - qui se sont impliquées

dans le foncier au cours de la dernière décennie (2010-2020) dans cette région sont notamment l'IFDP (Innovation et Formation pour le Développement et la Paix) ; l'APC (Action pour la Paix et la Concorde) ; l'ASOP (Action Sociale et d'Organisation Paysanne), le consortium d'organisations internationales ZOA-IRC et SFCG, le CARITAS ou encore l'agence onusienne « UN-HABITAT ». Elles travaillent en tant que « corps intermédiaires »² en collaboration avec les collectivités publiques locales dotées de la personnalité juridique, notamment les chefferies coutumières dans l'Est de la RD Congo. Leurs interventions s'orientent envers la généralisation de la cartographie des droits fonciers, et envers l'élaboration de mécanismes de reconnaissance des droits fonciers et/ou de leur formalisation. Dans ce sens, le support semble technique à la surface des choses. Cependant, leurs orientations sont diverses, parfois parallèles, voire contradictoires ; en naviguant au sein d'une pluralité de modalités de sécurisation foncière et acteurs ayant des intérêts politiques divers. En plus, dans les contextes où ils interviennent, les questions liées à la terre, telles que l'accès et le contrôle de la terre, sont d'une importance fondamentale. C'est pourquoi la question de la reconnaissance publique, de l'enregistrement et de la formalisation des droits fonciers locaux en donnant un « certificat foncier coutumier » par exemple - approche entreprise par les acteurs APC, UN HABITAT et ASOP dans leur appui aux Chefferies coutumières au Sud-Kivu - n'est donc pas une simple question technique. Elle est avant tout une question affectant les équilibres politiques locaux en ce sens que la sécurisation formelle de la terre et les procédures qu'elle impose en milieu rural affectent l'appropriation non pas seulement de la terre, mais aussi de l'espace dans sa construction territoriale. La légitimité du modèle de la titrisation foncière pose le débat des rapports de pouvoirs construits par l'ordre politique dominant et les formes de contestation ne peuvent s'apprécier que sous ce regard complexe d'un pluralisme institutionnel et normatif.

Ainsi, de multiples dynamiques de sécurisation coexistent dans le temps et dans l'espace, et ne se limitent guère à la seule approche formaliste de la même façon que même la formalisation des droits fonciers n'a pas une réponse homogène dans un contexte institutionnel de décentralisation foncière. Les relations de pouvoir ont un impact fort sur les interventions de démarcation et de certification parcellaire, non seulement sur le terrain en aval, mais aussi et surtout

en amont en partant des choix légaux qui donnent une prééminence aux mécanismes de sécurisation formelle. Néanmoins, cet aspect politique des projets de sécurisation foncière n'est pas nouveau, mais il n'est souvent restreint qu'au niveau microterritorial alors que ce niveau n'est que le reflet d'options macroterritoriales (législations nationales, conditionnalités des bailleurs extérieurs, etc.). En plus, dans la définition de plusieurs projets dits de sécurisation foncière et dans leur analyse, il se dégage en général une tendance à confondre la « terre » (comme support matériel d'une activité économique) et la « terre » comme « territoire » qui structure les enjeux de reproduction identitaire, culturel et par conséquent politique. L'indissociabilité du territoire et du foncier (Baraka Akilimali J., 2017) permettrait une approche plus satisfaisante pour plus de succès des programmes de sécurisation foncière en particulier dans les milieux ruraux. Il faut en conséquence opérer « une approche en termes de faisceaux de droits, d'autorités et d'appartenances » (Colin J.P., Le Meur P.Y. et Léonard E., 2009 : 49) pour mieux saisir les dérives. À cet effet, les exemples empiriques montrent par exemple que pour les peuples autochtones du Sud Kivu constitués essentiellement des Batwa (populations pygmées relativement métissées aux autres communautés locales dominantes et vivant en groupes isolés sur des terres communes et à la sécurité juridique précaire, même au plan coutumier), les projets de sécurisation foncière ne sont pas que dans l'approche « terre », mais il y a également celle « territoire ». Il en est de même également des autres communautés pour qui l'enjeu de la terre transcende la seule dimension technique pour mobiliser les aspects identitaires et politiques autour du territoire. C'est ce que rappellent notamment certains auteurs comme Gillian Mathys et Koen Vlassenroot qui critiquent des projets fonciers qui ne se limitent qu'à la gestion des conflits fonciers plutôt qu'à l'insertion de la médiation foncière de ces conflits dans un tableau politique large. Ces auteurs plaident pour une approche holiste de la problématique foncière, qui impose un regard nouveau sur la gouvernance politique plutôt qu'une orientation quasi technique. Ils posent l'importance du rôle fort de l'identité et de la contestation territoriale autour de l'identité (Mathys G. et VlassenrootK., 2016). Ces positions rappellent combien les projets fonciers « sont en effet au cœur des processus de négociation et de redéfinition des catégories de citoyenneté locale et constituent des enjeux majeurs des modes de régulation de l'accès, non seulement aux ressources foncières, mais aussi aux autres ressources matérielles, politiques et symboliques » (Colin J.P., Le Meur P.Y. et Léonard E., 2009). Il en ressort en conséquence que des projets locaux et localisés, déconnectés d'une vision politique globale ne peuvent qu'aboutir à des interventions foncières limitées et loin d'une pérennité. Cependant,

ces lectures holistes sous-estiment le fondement stratégique autour de l'orientation des acteurs non étatiques impliqués dans des projets de la sécurisation foncière. Leurs approches relèvent plus des choix pragmatiques plutôt que d'une ignorance de la complexité du problème politique. C'est notamment le cas en RD Congo et dans la province du Sud Kivu en particulier où il sied de poser la question de savoir quelles sont les véritables attentes des paysans au niveau local vis-à-vis des projets fonciers. En fait, face à la léthargie des pouvoirs publics, les populations rurales n'ont pas souvent trop de choix. Elles ne se rabattent qu'aux seuls appuis de ces acteurs non étatiques dont les interventions pragmatiques et rarement pérennes parviennent tant que mal à venir à bout des problèmes conjoncturels. D'autres auteurs travaillant sur les projets de sécurisation foncière dans l'Est de la RDC s'intéressent aux acteurs non étatiques promoteurs des projets de sécurisation foncière comme une opportunité pour la consolidation de la paix et de l'administration par le bas où l'État est souvent absent. Ainsi, ils insistent sur leur rôle dans la pacification et dans la reconstruction d'un État post-conflit (Vircoulon T. et Liégeois F., 2012 ; Van Leeuwen M. et Van der Haa G., 2014). Cette lecture qui fait des projets de sécurisation foncière un outil de réformation de l'État en RDC semble porter un discours de la coopération au développement qui conçoit généralement les politiques foncières comme traduisant une conception de la société et participant à la construction de l'État (AFD, 2015). Enfin, un autre courant de la littérature sur la question de la formalisation foncière au Sud Kivu dans l'Est de la RDC met l'accent sur les innovations proprement dites autour de la sécurisation foncière et qui sont appuyées par des acteurs non étatiques (Mudinga E. et Nyenyezi A., 2014). Cette lecture comble le vide existant sur l'atténuation des conflits fonciers à partir des innovations sociotechniques par exemple avec l'introduction systémique de l'écrit dans les usages locaux ou encore la revitalisation des médiations foncières avec des acteurs locaux. Aussi, l'analyse de ces innovations sociotechniques est également faite sous l'angle d'une transition sociétale et écologique mobilisant une approche multinationale. Celle-ci soutient à travers les innovations foncières implémentées au Sud Kivu en particulier et dans l'Est de la RDC en général, l'hypothèse des niches d'ingénierie institutionnelle et sociale dans le chef des organisations qui les portent (Baraka Akilimali J., 2021).

Malgré la richesse de ces littératures, le bilan des interventions foncières reste encore à approfondir puisqu'il demeure globalement moins satisfaisant à première vue. En fait, la plupart des projets de formalisation foncière dans l'Est de la RDC ont été confrontés à des défis immenses d'appropriation au niveau local. Ils posent

de sérieux problèmes en termes d'adaptation aux enjeux de la gouvernance foncière locale. Partant de ce qui précède, le présent *policy brief* voudrait mettre un accent sur les difficultés observées dans l'appropriation des projets et programmes de sécurisation foncière dans la province du Sud Kivu dans l'Est de la République Démocratique du Congo. La démarche analytique des limites de la sécurisation par la formalisation des droits fonciers ruraux tournera autour de 3 arguments clés. Tout d'abord, le présent *policy brief* voudrait démontrer que les interventions de ces projets s'opèrent dans un contexte des relations de pouvoir plus ou moins complexes et où des approches négociées s'imposent. Les projets de sécurisation foncière font face à un réel challenge pour aboutir à concilier plusieurs droits, plusieurs autorités, plusieurs territoires concurrents, et plusieurs appartenances sociologiques, mais superposées sur les mêmes territoires. Ensuite, il s'agira de démontrer que les projets fonciers implémentés avec des orientations a priori techniques finissent par reproduire une impasse liée aux considérations politiques. Plutôt que d'offrir une marge de protection étendue aux catégories sociales marginales, ils tendent à reproduire les mêmes techniques existantes dans le cadastre dominant (de l'État central) et finalement à rester un outil sous la capture des élites locales. Enfin, a contrario du précédent argument, il s'agira de démontrer dans quelle mesure la formalisation foncière passe sous silence les inégalités agraires et tend à renforcer le statu quo sans provoquer une réforme équitable de fond. En usant d'un discours techniciste, les projets de la formalisation de la terre tendent à dépolitiser les luttes sociales, les contestations individuelles et collectives que l'approche techniciste présente sur des bases a priori indiscutables, mais qui en réalité maintiennent ou évincent les frustrations agraires du passé en tentant de les rationaliser par des titres formels.

2. PLURALISME JURIDIQUE ET CHOIX STRATÉGIQUES DIVERGENTS À LA BASE DE L'INSUCCÈS D'APPROPRIATION DES PROGRAMMES DE FORMALISATION FONCIÈRE AU SUD KIVU

Comme nous le montrerons, l'analyse empirique autour de la mise en œuvre des projets de la formalisation foncière au Sud Kivu témoigne de nombreux défis d'appropriation qui mettent en lumière un environnement marqué par un pluralisme d'acteurs et d'institutions concurrentes. Globalement, ces défis peuvent se résumer en quatre importantes manifestations. (1) Il existe une forte concurrence entre les autorités locales coutumières et les autorités étatiques autour des conflits d'intérêts à la fois politiques et économiques. (2) Canaliser

ces conflits souvent antérieurs à l'implémentation des projets de formalisation foncière est souvent un challenge déficitaire à ce jour pour les acteurs non étatiques impliqués localement. (3) Cette concurrence entre autorités diverses est entretenue par un flou légal³. (4) Il y a souvent un manque de consensus dans le processus même de la délivrance des titres fonciers, même au sein des autorités coutumières entre elles.

Pour illustrer les défis soulevés précédemment, nous allons successivement opérer une analyse des rapports fonciers locaux et leurs interactions dans les projets de sécurisation foncière. Nos analyses résultent de nos observations empiriques au Sud Kivu, récoltées à travers trois axes géographiques majeurs : Kalehe, Walungu, Uvira et à travers notre focus sur 3 organisations intervenues dans la sécurisation foncière : ASOP, ZOA-IRC-SFCG, et APC. Cette analyse plus transversale est couplée par une étude de cas en territoire de Kalehe pour approfondir le débat⁴. L'organisation ASOP, tout d'abord, travaillant sur l'axe Walungu note comment ses actions de recensement de parcelles sont tenues sur la base de droits fonciers coutumiers de 1465 usagers (majoritairement hommes), et sur un total de 2272 champs et parcelles recensés. Cependant, ce recensement – et la cartographie impliquée (cf. Figure 1) - prévoyait une sécurisation de ces terres à travers la délivrance de *Certificats Fonciers Coutumiers*⁵ en faveur des populations. Cependant, vers la fin de l'année 2017, seulement 32 *Certificats Fonciers Coutumiers* sur le millier des parcelles recensées avaient été délivrés à 22 usagers fonciers dont 2 femmes (Rapport, ASOP, 2017). Les frais pour obtenir le certificat foncier coutumier – même si le coût restait modeste - n'a pas toujours été à la portée de tous les paysans. Ensuite, l'information autour des avantages potentiels des certificats n'a pas

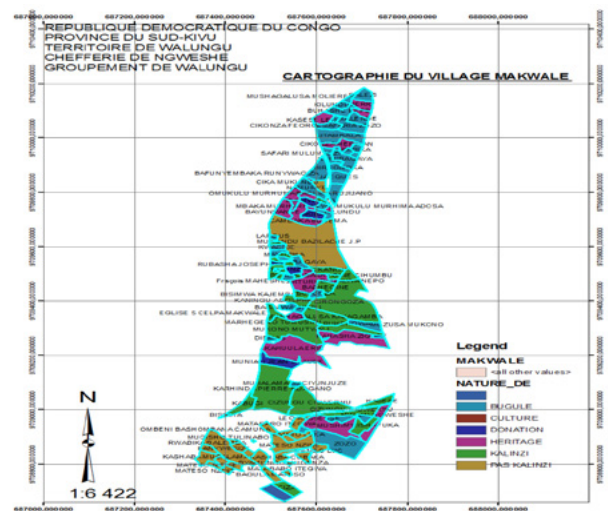


Figure 1 : Cartographie du village Makwale/Chefferie de Ngweshe. Source : ASOP, 2017.

toujours suffisamment circulé. Finalement, le suivi du projet a été transféré au *Service Foncier* de la Chefferie coutumière de Ngweshe qui est supposée s'être approprié le système de sécurisation foncière à base coutumière développée avec son partenaire ASOP. Cependant, la dynamique de la formalisation foncière a baissé malgré cette appropriation institutionnelle du projet du fait que le financement de la Coopération suisse en République Démocratique du Congo s'est estompé et les demandes des certificats continuent certes, mais à un rythme trop bas (entretiens avec le chef du service foncier de Ngweshe, avril 2019).

Le consortium d'organisations ZOA-IRC-SFCG, ensuite, était impliqué en territoire d'Uvira particulièrement dans la plaine de la Ruzizi dans un contexte particulier de conciliation des pouvoirs des acteurs institutionnels et non institutionnels. Ce contexte était marqué par ailleurs par la conciliation des droits fonciers avec l'aménagement des canaux irrigués en vue d'une plus grande redistribution de la ressource en eau autour des terres cadastrées et titrées (Projet « Maji ya Amani » littéralement « l'eau pour la paix »). Il faut noter que dans ce contexte de la plaine de la Ruzizi, sécuriser la terre c'est aussi et d'abord sécuriser l'eau notamment pour l'irrigation, mais aussi pour les bêtes et les populations. Le consortium ZOA-IRC-SFCG a entrepris un projet de *titrisation foncière groupée*⁶ dont le succès - dans certaines dimensions - a été relativement plus satisfaisant. Sur le plan de la médiation foncière, par exemple, le consortium est parvenu à réconcilier des chefs coutumiers locaux dont les communautés étaient impliquées dans des antagonismes identitaires. Ceux-ci prenaient une tournure ethnique souvent violente dans l'accès aux ressources naturelles en accès partagé (BaFuliro contre BaRundi). Les démarches sur le terrain ont donné lieu à 3045 parcelles cartographiées (pour l'exemple, cf. Figure 2). Parmi ces parcelles cartographiées, 95 étaient avec des conflits déclarés et n'ont pas conduit à la titrisation alors que 219 parcelles ont donné lieu à la production des titres groupés par le Conservateur des Titres immobiliers de l'État central, et ce à la suite des formalités coutumières (Cession des terres rurales par le Mwami). Il en ressort par ailleurs que 43 des parcelles couvertes par des titres fonciers groupés suivant le modèle de ZOA de la titrisation foncière groupée étaient objets des conflits fonciers, mais l'implication du consortium ZOA-IRC-SFCG a conduit à une résolution partielle de ces conflits tandis que 12 cas d'entre eux sont restés sans résolution. Une des causes de la non-résolution de ces conflits est le fait que certains copropriétaires ne sont pas là (réfugiés, résidents ou déplacés au Burundi, Tanzanie, etc.) (ZOA, 2019). En même temps, le modèle de *titrisation foncière groupée* - bien qu'innovant dans la mesure où il réinvente *le commun* dans une

perspective formalisée - a exigé d'immenses moyens dans sa mise en œuvre. L'accompagnement par les médiateurs a été intensif en termes de ressources (humaines) et de temps. En plus, il y a un problème d'appropriation à long terme, car - une fois que le projet sera fini - il est peu clairement défini comment sera fait le suivi de cette titrisation foncière groupée. Même si les parties prenantes ont convenu de mettre en place un cadre provincial de concertation permanente sur les interventions foncières, celui-ci peine à s'imposer véritablement pour deux raisons à notre sens. D'un premier côté, les financements dans le secteur foncier sont ponctuels et ne permettent pas un fonctionnement optimal de ce cadre. D'un autre côté, les instabilités politiques et institutionnelles dans la conduite du Ministère ayant les affaires foncières en Province conduisent à des impasses puisque les acteurs politiques ne communiquent pas assez souvent sur les dossiers publics et contre le principe de la continuité des services publics de l'État. Le remaniement, le transfert des portefeuilles selon le cas alourdissent également la machine politique provinciale qui ne coordonne pas efficacement les divers projets fonciers. Ceci est très problématique pour le cas des projets implémentés par ZOA et ses partenaires dans la plaine de la Ruzizi où les investissements mis en place par les bailleurs des fonds notamment la coopération hollandaise autour des projets de *titrisation groupée* comme modèle de sécurisation foncière ont conduit non seulement à la production du titre cadastral, mais aussi à l'aménagement des périmètres irrigués au sein de la plaine de la Ruzizi. Ces périmètres irrigués, cadastrés et titrés en copropriété nécessitent de gros moyens de conservation et de maintenance des canaux en particulier et des parcelles en général. Malgré la définition d'une politique de cogestion à travers des actes de base signés par tous les copropriétaires notamment autour des aspects de la maintenance des périmètres irrigués; une appropriation souple des pouvoirs publics s'avère nécessaire pour la pérennité des acquis de ce projet à long terme. Cependant, les ressources financières et techniques mises en place par ces acteurs non étatiques ne sont pas toujours à la portée des entités territoriales locales une fois que les projets du Consortium ZOA-IRC-SFCG seront clôturés d'où l'intérêt de travailler à l'appui à la refondation de l'État congolais en général.

Le projet de l'organisation APC, Action pour la Paix et la Concorde, finalement, a envisagé que « les services de cadastre fonciers coutumiers deviennent des services outillés et professionnels pour assurer la mise en circulation et la délivrance des attestations sur base de la cartographie participative dans les chefferies de Buhavu et de Buloho », notamment en territoire de Kalehe. L'organisation a entrepris des processus pour harmoniser les visions divergentes des

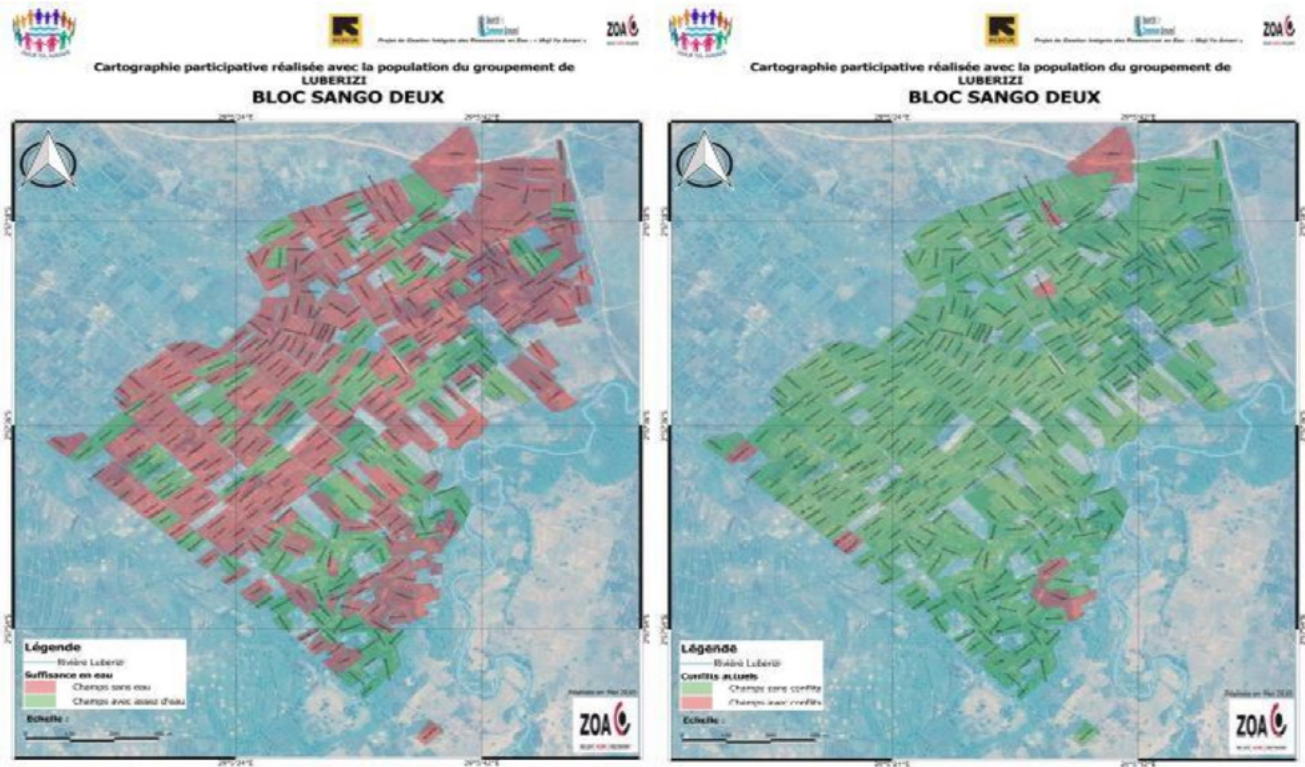


Figure 2 : Cartographie foncière du consortium ZOA-IRC-SFCG dans la plaine de la Ruzizi. Source : ZOA, 2019. À gauche, les espaces en rouge sont des champs sans eau et les espaces en vert sont des champs avec accès à l'eau. À droite, les espaces en vert sont des terres sans conflits fonciers et les espaces en rouge sont des terres avec des conflits fonciers. Il est intéressant de constater que l'aménagement par un schéma hydraulique d'irrigation des terres concernées par le modèle de titrisation groupée a réduit de nombreux conflits fonciers. Les zones vertes en transition à droite ont bénéficié d'un fort aménagement des périmètres irrigués suivi d'une titrisation foncière groupée, amoindrissant ainsi les accaparements et surtout la compétition sur la ressource en eau dans ces plaines..

chefs de ces deux chefferies, qui « à travers la signature d'un acte d'engagement, se sont engagés à travailler bénévolement et à jouer efficacement les rôles et responsabilités qu'ils se sont assignés lors des travaux » coordonnés par APC (APC, 2016).

Cependant, lors d'une Recherche-Action participative, faite en mai 2019 en collaboration avec l'organisation APC même, nous avons pu constater comment des conflits politiques et institutionnels au niveau local avaient bloqué plusieurs de leurs initiatives de sécurisation foncière. Malgré un investissement important en termes de fournitures, formations et autres mécanismes d'appui aux entités de base, le bilan en termes « d'attestations pour l'occupation et l'exploitation d'un terrain coutumier » délivrés était resté faible⁷. En Chefferie de Buhavu, environ 300 titres avaient été accordés dans les Groupements de Mbinga-Sud et de Mbinga-Nord. Dans la chefferie de Buloho, le bilan se limitait à un peu plus de 50 actes (entretien avec le Chef Programme APC, mai 2019). Ces chiffres restent très limités face aux nombreuses parcelles dans ces chefferies qui comptent au minimum 50.000 occupants fonciers à base coutumière (nos propres estimations empiriques) ; et on peut donc se poser beaucoup de questions par rapport au degré d'appropriation du projet par les populations locales. Ce déficit d'appropriation

peut dans une certaine mesure être également imputé au processus lui-même qui semble parfois lourd. Ainsi, le parcours qu'il prend, de la demande jusqu'à la signature par le chef de chefferie, peut à lui seul décourager les gens. Les animateurs locaux recrutés par APC et chargés de faire les sensibilisations pour une large appropriation des titres fonciers par les communautés locales ne sont pas pris en charge systématiquement par cette ONG, elle-même limitée par des financements ponctuels. Finalement, malgré une certaine communication et vulgarisation relatives, les mentalités locales sur la conception même de la notion de sécurité foncière ou d'insécurité foncière heurtent même la conception proposée du titre. La confiance aux papiers comme unique expression probatoire des droits, au-delà du discours légaliste, semble faible à en croire les divers entretiens réalisés. Ce recours au titre foncier formel semble encore élitiste et/ou l'œuvre des campagnes financées à moindre coût. En effet, en 2019 nous avons participé à quatre fora avec l'organisation APC en territoire de Kalehe, afin d'identifier les facteurs locaux à la base de la faible appropriation des projets de formalisation foncière. Dans l'ensemble, plusieurs grands défis se sont manifestés.

Un premier défi se pose au niveau de la compétition entre *l'autorité coutumière et l'autorité de l'État*. Lors des ateliers, il s'est

révélé que les chefs coutumiers locaux livrent des actes fonciers parallèles, souvent à un prix plus élevé que celui prévu dans les projets de sécurisation foncière. Les chefs coutumiers puisent dans les ancrages historiques de leur pouvoir pour renforcer leur légitimité, même s'ils se plaignent que leurs coutumes se soient dégradées et qu'ils doivent demeurer en alerte pour qu'elles ne disparaissent pas. En effet, l'autorité coutumière semble de plus en plus marginale dans les enjeux économiques du milieu foncier et essaie d'y survivre (Focus group, mai 2019). Cependant, malgré l'érosion du pouvoir coutumier dans les questions foncières, beaucoup d'acteurs continuent à se référer à l'autorité des chefs coutumiers. Lors des ateliers en Recherche Action Participative, les participants mentionnaient que l'octroi de l'Acte d'occupation et d'exploitation d'un terrain coutumier aux témoignages de 4 voisins « bashamuka »⁸ est important pour éviter que des étrangers acquièrent des terres, mais cela n'est pas suffisant pour éviter les conflits des titres parallèles nés des tensions entre les institutions formelles de l'État central et celles coutumières.

Très concrètement, cette situation mène à des confusions entre plusieurs titres issus de plusieurs entités qui collaborent peu. On voit apparaître des titres coutumiers, des titres étatiques, et des documents issus des processus d'enregistrement appuyés par des organisations non gouvernementales au nom des entités locales personnalisées (APC, Convention de collaboration avec la Chefferie de Buloho, 2015). Dans le Tribunal de paix, le titre foncier des administrations étatiques déconcentrées localement semble plus valable que le titre foncier coutumier. Ce constat de la primauté des certificats d'enregistrement délivrés par les cadastres de l'État central vaut également pour les titres fonciers issus des chefferies coutumières et qui ont été accordées avec l'appui des organisations non gouvernementales (Focus group, mai 2019). Certains de nos interlocuteurs insistent sur la nécessité d'un édit provincial qui valoriserait officiellement l'acte d'occupation et d'exploitation des terres coutumières. Cet édit traîne encore à être adopté par les députés de l'Assemblée provinciale. Cependant, même si cet édit provincial venait à être adopté au Sud Kivu ; rien ne garantit pour autant son accueil favorable par les services cadastraux et des titres fonciers du pouvoir central. Ceux-ci sont encore marqués par des repères centralistes de la loi nationale, loin d'options constitutionnelles qui consacrent la décentralisation foncière. À partir d'un regard comparatif sur les provinces du Nord Kivu et du Maï-Ndombe qui ont déjà adopté des édits provinciaux clarifiant les compétences entre les autorités étatiques et les autorités coutumières en matière de gestion foncière locale ; la dualité ou même la pluralité des compétitions d'acteurs et d'institutions semblent persister encore paradoxalement dans ces provinces. La persistance des conflits

fonciers au Nord Kivu (doté d'un édit provincial foncier depuis 2012)⁹ en particulier démontre que seuls les textes de loi ne suffisent plus pour décréter la sécurité foncière en l'absence d'une Politique nationale et d'une gouvernance plus responsable et globale, car la sécurité publique et la gestion des flux migratoires ont un impact fort sur la sécurité foncière. Il en ressort dès lors, autant pour le Sud Kivu, que la question foncière est indissociable de la gouvernance territoriale en général et donc des réformes politiques plus globales et leur mise en œuvre plus responsable.

Cependant, la compétition entre autorités étatiques et coutumières autour des questions foncières n'implique pas qu'il existe un clivage net entre les deux mondes. La loi foncière prévoit que les services étatiques du cadastre s'appuient sur des enquêtes coutumières avant la délivrance des titres fonciers au titre d'enquêtes préalables, même si cette procédure n'est pas toujours respectée. D'autre part, les chefs de chefferie font régulièrement appel à des agents techniques du cadastre formel de l'État central en vue de leur expertise dans la délimitation technique des champs et parcelles.

Un deuxième défi se montre à travers la *compétition au sein des autorités coutumières entre elles*. Dans le contexte de Kalehe, par exemple, il y a certains Groupements qui réclament une autonomie historique qui rentre en compétition avec l'autorité de la Chefferie officielle de Buhavu. Ce type de conflits a très clairement un impact sur l'arène foncière et les initiatives de formalisation foncière. Les actes coutumiers délivrés au niveau des Groupements ne sont pas forcément acceptés au niveau de la Chefferie, et vice versa (Focus group, mai 2019). En même temps, il semble aussi y avoir une dimension financière qui complique les relations. Les projets de formalisation appuyés par l'organisation APC prévoient l'implication des chefs coutumiers au niveau le plus local possible (Groupements, villages). Cependant, les compensations financières ont été centralisées au niveau de la chefferie. S'il était prévu a priori une rétrocession à la base, celle-ci semble n'avoir jamais été respectée et tout l'argent récolté par les projets de formalisation par des titres fonciers coutumiers est resté au niveau de la Chefferie. Il faut cependant noter qu'il s'agit globalement des recettes qui ne représentent pas grand-chose pour le développement local.

Un troisième défi se pose au niveau de l'organisation des acteurs non étatiques dans leurs tentatives de sensibilisation. On note par exemple des problèmes fonctionnels en termes des moyens de transport et de communication, et un manque de moyens techniques adaptés aux exigences cadastrales modernes. Le faible accompagnement des partenaires au niveau local semble pointer vers un manque de respect à l'importance de ces acteurs de terrain

(Focus group, Ihusi, mai 2019). Ensuite, il est reproché aux projets de formalisation foncière de n'avoir pas suffisamment axé leur focus aux chefs locaux qui ont des conflits d'intérêts face à ces programmes. Enfin, la sensibilisation ne semble pas avoir intégré l'intérêt de se focaliser sur les grands propriétaires fonciers qui sont généralement acteurs clés dans les accaparements des terres et qui vivent en dehors de la zone du projet visé par les projets de formalisation foncière (Focus group, Minova, mai 2019).

Un quatrième défi s'ancre sur la faible *pérennité* des projets installés par des acteurs non étatiques. Une fois que 'le projet finit', on voit comment les actes délivrés peuvent très vite perdre leur pertinence par manque d'une instance de suivi, mais aussi par l'absence d'un édit pour confirmer leur validité. Cependant, ce défi semble préoccuper tant les acteurs non étatiques ne cessent depuis 2012 de mener un plaidoyer pour l'adoption d'un édit provincial capable de régler définitivement la répartition claire des compétences dans la dynamique de la sécurisation de la terre. Le plaidoyer mené semble se fonder sur la vision qu'un tel édit consacrerait la validité des actes délivrés par les entités coutumières avec l'appui des acteurs non étatiques d'une part en attendant une réforme foncière nationale et donc globale. En définitive, si l'enjeu des « moyens » et la réflexion « projet » sont un problème, l'institutionnalisation des interventions foncières par un édit semble être la carte principale pour pérenniser les interventions des acteurs non étatiques.

L'appropriation par les Chefferies coutumières ne semble que tourner autour des enjeux financiers pour la mobilisation des recettes générées par la délivrance de ces certificats fonciers coutumiers et rarement autour de la pérennité comme outil de paix sociale et d'aménagement foncier autour d'un cadastre coutumier et par conséquent de l'aménagement du territoire.

En définitive, les projets des ONGs, acteurs non étatiques, s'ajoutent à des dynamiques institutionnelles existantes dans l'arène politique locale. La marchandisation foncière croissante au Sud Kivu a modifié les rapports de force au point qu'on assiste à une déstructuration partielle des droits et d'institutions, et à une émergence des nouvelles dynamiques institutionnelles et normatives qui rentrent continuellement en compétition. Sécuriser la terre dans ce contexte des changements des repères et des statuts sociaux est immensément complexe et inévitablement influencé par les multiples contestations et instrumentalisation des leviers politiques, économiques, juridiques, administratifs, etc.

3. CONCLUSION ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Les projets de sécurisation foncière à travers la formalisation appliquée par de divers modèles au Sud Kivu au cours de la décennie passée

(2010-2020) canalisent les mutations socioéconomiques et politiques qui ont fait du foncier un enjeu de plusieurs compétitions notamment économiques, politiques et identitaires. Au-delà des innovations formelles introduites (écrit, titre, bornes, cadastres...) et des postulats progressistes (titrisation en faveur de la femme, des immigrés, mise en valeur relative des terres, etc.) ; la faible appropriation de ces projets au niveau local dénote un bilan globalement déficitaire exigeant un diagnostic nouveau. Partant de tout ce qui précède, quelques conclusions importantes sont éclairantes pour expliquer le déficit d'appropriation de divers projets dits de sécurisation foncière au Sud Kivu. En fait, ces projets sont loin de provoquer une véritable équité cadastrale partant des inégalités agraires passées. Au contraire, ils conduisent à une forme de dépolitisation des problèmes agraires ruraux tant la production d'un titre est souvent présentée dans les discours comme étant la panacée à l'insécurité foncière. Si ce postulat fondé sur l'efficacité de la titrisation comme solution ultime semble en apparence vraie partant des efforts techniques et procéduraux mobilisés souvent par des approches participatives à la base, il est cependant loin de mettre les paysans à l'abri des accaparements de terre. La titrisation peut d'ailleurs dans de nombreux cas constituer la meilleure formalité pour enclencher un transfert total du contrôle foncier opposable en justice non pas toujours pour le bien d'usages fonciers collectifs des populations locales, mais pour l'intérêt des potentiels investisseurs et autres acquéreurs élitistes marqués par des rationalités foncières exclusivistes.

Les projets de sécurisation foncière à base formalisée au Sud Kivu mettent par ailleurs en lumière le contexte local marqué par un pluralisme juridique complexe se traduisant par des rivalités normatives et institutionnelles qui sont source d'insécurité foncière. Cependant, ils ne permettent pas d'émanciper durablement les populations locales vis-à-vis des accaparements de terres de la part d'un État domanial et/ou des élites politiques. Ils ne permettent pas non plus de limiter les excès d'autorité de la part des entités coutumières. Nombreux de ces projets peinent en fait à dépasser l'approche idéalisée des pratiques et institutions des acteurs de l'économie populaire, même quand la réalité démontre un construit social porteur de contrôle, de dépendance et souvent de violence sociale (Lapeyre F., 2018 : 73). Il en résulte que l'idéalisation des repères populaires et/ou coutumiers peut à son tour être une source d'insécurité foncière, car l'imaginaire des populations rurales comme « sujets coutumiers » est en réalité dépassé par leurs actions en tant qu'acteurs stratégiques. Ils sont à cet effet capables d'opérer un forum shopping (choix d'instance de sécurisation foncière la plus favorable à soi-même) utile à leurs propres intérêts et parfois en contradiction avec les instances coutumières. Même si certains projets fonciers se fondent résolument sur un plaidoyer en faveur des occupants et

exploitants coutumiers menacés par toutes formes des pressions à la fois des élites locales et de l'État ; l'identifiant des « droits fonciers coutumiers » mérite aussi un recul méthodologique, politique et théorique rigoureux. La formalisation de ces droits coutumiers, loin d'en assurer un total épanouissement sécurisé traduit en réalité leur insertion subtile dans le modèle néolibéral qui consacre au grand jour la marchandisation foncière, certes existant déjà depuis des décennies, mais jusqu'ici peu structuré. Au contraire, nous considérons qu'un véritable modèle libéral destiné à la promotion des libertés publiques dans l'accès et dans le contrôle de la terre devrait encourager la concurrence des cadres alternatifs de sécurisation foncière et non pas imposer un modèle de sécurité foncière présenté comme supérieur aux autres. Cette option véritablement libérale permettrait à chaque acteur de prouver son droit sur la terre par toutes voies possibles de droit et de fait d'où laisser à l'administration et à la justice une libre appréciation des moyens avancés sans plus se fonder sur une primauté dogmatique de l'écrit, du mesuré ou du formalisé souvent à l'origine d'une violence systémique et d'une domination des élites à même de mieux s'armer des moyens modernes de l'écrit. Investir dans la refondation des services publics chargés de protéger les droits fonciers, indépendamment de leurs modes de preuve, serait plus efficace plutôt que d'imposer en amont des projets orientés vers la formalisation comme solution littérale à l'insécurité foncière. Ce paradigme de sécurisation par formalisation foncière, titrée et cadastrée, a échoué depuis longtemps avec les méthodes centralistes. Les projets en cours au Sud Kivu essaient de remettre au rail ce vieux modèle avec des habits neufs en usant des techniques de gouvernementalité propre au modèle d'un État néolibéral usant des acteurs intermédiaires pour dupliquer à la fin les mêmes méthodes de contrôle décentralisé et formalisé des tenures foncières rurales en particulier. C'est finalement là le sens du désintérêt global observé sur le terrain du Sud Kivu dans l'Est de la RD Congo face à la faible appropriation de ces projets et programmes de formalisation du foncier rural. En termes des perspectives, il nous paraît important que des projets financés à l'avenir se focalisent également dans l'optique de provoquer une réforme agraire plus holistique et plus consensuelle, mais qu'ils travaillent également à la refondation de l'État pour la pérennité des projets implémentés.

NOTES DE FIN

1 Les auteurs sont respectivement doctorant, Université Catholique de Louvain, Belgique (barakajoel300@gmail.com), Professeur Assistant, Université de Copenhague, Danemark (kh@ifro.ku.dk); et Professeure Titulaire, Université Catholique de Louvain, Belgique (an.ansoms@uclouvain.be).

2 Les « corps intermédiaires » composés d'organisations de la société civile au sens large correspondent dans la sécurisation foncière à ce que Étienne Le Roy qualifie de « logiques d'intermédiation ». Celle-ci désigne un nouveau type de relation avec l'État et les collectivités publiques en position de relais, mais aussi de négociation. Il s'agit d'un type de relation née au lendemain des années 1990 et faisant intervenir les nouveaux acteurs dans le foncier que sont généralement les fédérations d'ONG et les syndicats ruraux d'une part et les ONG intervenant comme représentants plus ou moins démocratiquement désignés et/ou plus ou moins technocratiquement déterminés des structures qui sollicitent l'aide ou l'assistance des détenteurs des moyens de développement. Selon le cas, ces acteurs vacillent de la position d'intermédiation en passant par la logique de « courtage » pour chuter à la logique de « contre-pouvoirs » (Le Roy E., Karesenty A. et Bertrand A., 2016: 219).

3 La nature juridique des terres coutumières ou des terres des communautés locales reste non clarifiée légalement.

4 Au cours de la période allant du 21 au 26 mai 2019, nous avons participé au titre d'une Recherche Action Participative (RAP) à 4 fora successifs organisés avec les populations locales, les autorités locales, les animateurs des organisations impliquées dans la sécurisation foncière et les leaders de la société civile. L'objectif de ces fora était d'identifier les facteurs contraignants dans la mise en œuvre des mécanismes alternatifs de la sécurisation des droits fonciers coutumiers particulièrement en territoire de Kalehe.

5 Le « Certificat foncier coutumier » est un Titre de sécurisation foncière délivré par les services fonciers de la Chefferie de Ngweshe et qui a la particularité d'être une forme de décentralisation foncière contrairement au modèle dominant de la centralisation foncière de l'État (certificat d'enregistrement). Le Certificat foncier coutumier est délivré localement après signature du Chef de Chefferie qui donne à ce titre une autorité publique. Le processus de son établissement est piloté sur le terrain par une ingénierie institutionnelle comprenant à la fois les experts de l'ONG ASOP (au début du projet) et ceux de la Chefferie et avec des témoins locaux mandatés par le chef du village. Il en ressort que l'établissement de ce certificat s'opère autour du

principe de subsidiarité dans la mesure où les enquêtes commencent au niveau le plus bas notamment dans l'entité locale du village en passant par le niveau intermédiaire du Groupement pour remonter au niveau final de la Chefferie qui sanctionne le processus par la signature du Certificat Foncier coutumier.

6 La *titrisation foncière groupée* est une innovation introduite localement par le consortium des organisations non gouvernementales composé de ZOA-SFCG-IRC. La titrisation foncière groupée conduit à l'établissement d'un titre foncier collectif pour prouver des droits sur la terre. Sa particularité majeure est qu'elle groupe des terres de plusieurs occupants fonciers (en moyenne réunis par lot de 10 exploitants par titre groupé) pour leur attribuer un seul certificat d'enregistrement de leurs droits fonciers. Cette technique se fonde sur l'idée qu'une titrisation groupée diminue les coûts financiers grâce à la mutualisation des ressources et des risques, facilite la coopération des exploitants dans des environnements conflictuels (entre les personnes parfois issues des communautés en conflits spécialement les populations BaFuliru et les populations BaRundi en ce qui concerne la plaine de la Ruzizi) et surtout limite les accaparements des terres par les élites, car il est difficile de spolier un titre couvrant plusieurs exploitants fonciers. L'autre particularité est que le titre délivré est le certificat d'enregistrement du pouvoir central que la loi foncière congolaise considère comme l'unique moyen de prouver de manière authentique des droits fonciers, contrairement au certificat foncier coutumier (délivré par le truchement de ASOP ou APC) qui fait parfois objet des contestations sur l'interprétation légale de l'esprit de décentralisation foncière à base coutumière.

7 À l'origine les titres délivrés par l'ONG « APC » étaient qualifiés « d'attestations d'occupation et d'exploitation d'un terrain coutumier ». À partir de 2019, le générique de « certificat foncier coutumier » a été généralisé par les organisations locales les plus impliquées sur le terrain dans la mesure où c'est cette appellation qui est prévue dans le projet d'édit en attente d'adoption à l'Assemblée provinciale du Sud Kivu sur la sécurisation foncière décentralisée à base coutumière.

8 Notables locaux.

9 L'édit n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en province du Nord-Kivu.

BIBLIOGRAPHIE

ACTION POUR LA PAIX ET LA CONCORDE, APC, 2016, « Rapport Narratif final du projet de consolidation du processus de sécurisation des terres coutumières par la prévention et la transformation des conflits fonciers en territoire de Kalehe », Bukavu, Inédit.

ACTION POUR LA PAIX ET LA CONCORDE, APC, 2015, Convention de collaboration avec la Chefferie Buloho/ Buhavu, Août 2015, Projet, Inédit.

AFD, 2015, La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions. Contributions des membres du Comité technique « Foncier & développement », in *Regards sur le foncier*, N°2, AFD, Paris.

ALDEN, 2012, *La tenure foncière coutumière dans un monde moderne. Les droits aux ressources en crise : état des lieux de la tenure foncière en Afrique*. RIGHTS-RESSOURCES, 5th anniversary.

ASOP, ACTION SOCIALE ET D'ORGANISATION PAYSANNE, 2017, Rapport DDC 3ème Trimestre, Inédit.

BARAKA AKILIMALI J., 2021, « Transition foncière et mutations sociohistoriques en Afrique subsaharienne : Leçons critiques d'innovations territorialisées des structures agraires dans l'Est de la RD Congo » sous la direction d'Olivier De Schutter et Tom Dedeurwaerdere (eds.), *L'État habilitant : Promouvoir la transition sociale et écologique à travers l'innovation sociale*, Inédit (sous presses).

BARAKA AKILIMALI J., 2017, Territoire et foncier en Afrique contemporaine : de la marchandisation des droits fonciers vers la rédéfinition des dynamiques territoriales à Idjwi, Mémoire de Master de spécialisation en Développement, Environnement et Sociétés, Université Catholique de Louvain, Open access.

COLIN J.Ph., LE MEUR P.Y., LÉONARD E. (ed.), 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p.49.

HODGSON D.L. et SCHROEDER R.A., 2004, "Dilemmas of Counter-Mapping Community Resources in Tanzania" in *Development and Change* Vol. 33 (2002), 79–100. # Institute of Social Studies 2002. Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK.

HOLDEN S.T., DEININGER K. et GHEBRU H.H., 2007, *Impact of Land Certification on Land Rental Market Participation in Tigray Region, Northern Ethiopia*, Norwegian University of Lifes Sciences, MPRA Paper n°5211.

LAPEYRE F., 2018, « La grande colère des faits. Quelles perspectives de déterritorialisation-reterritorialisation des acteurs de l'économie informelle ? » in YEPEZ et al., *Le développement revisité, 60 ans d'études du développement*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.

LAVIGNE-DELVILLE Ph., 2019, « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements pour un cadre conceptuel élargi » FAO.

LE ROY E., KARESENTY A. et BERTRAND A., 2016, (1996 première édition), *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.

MATHYS, G. et VLASSENROOT, K. 2016, « Pas juste une question des terres : litiges et conflits fonciers dans l'Est de la RD Congo », Rift Valley Institute.

MUDINGA, E. et NYENYEZI, A. 2014, « Innovations institutionnelles des acteurs non étatiques face à la crise foncière en RDC » in *Annuaire des Grands Lacs*, 2013-2014. Paris, L'Harmattan.

PELUSO N.L., 2011, « Whose Woods are These? CounterMapping Forest Territories in Kalimantan, Indonesia » in Martin Dodge, Rob Kitchin and Chris Perkins (eds.), *Theories of Mapping Practice and Cartographic Representation*, First Edition. Edited by John Wiley & Sons Published

SJAASTAD E. et COUSINS B., 2008, « Formalisation of land rights in the South: An overview », *Land Use Policy* 26:1-9.

VAN LEEUWEN M. et VAN DER HAA G., 2014, *La gouvernance foncière comme moyen de renforcement de l'État au niveau local dans l'Est de la RDC*, African Studies center Leiden.

VIRCOULON T. et LIÉGEOIS F., 2012, Inventer une politique publique dans un État failli, IFRII, Programme Afrique subsaharienne.

WAINWRIGHT J. et BRYAN J., 2009, « Cartography, territory, property: postcolonial reflections on indigenous counter-mapping in Nicaragua and Belize » in *Cultural geographies* 2009: 153–178.

ZOA, 2019, « Sécurisation foncière des terres rurales. Titrisation groupée comme modèle de sécurisation foncière des terres rurales en RDC : cas du périmètre irrigué de Luberizi (Plaine de la Ruzizi) » Consortium MyA-DRC, Document de présentation, Conférence internationale sur les Conflits fonciers à l'Est de la RDC, Centre Amani 17-21 Juin 2019.

REMERCIEMENTS

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

Nous tenons à remercier les professeurs Emery Mudinga, Aymar Nyenyezi, et Christian Lund pour leurs commentaires sur les versions précédentes. De plus, nous remercions Action pour la paix et la concorde (APC) ; Action Sociale et Organisation Paysanne (ASOP) ; ZOA, en particulier le consortium ZOA-IRC-SFCG à travers le projet « Maji ya Amani » ; l'Institut Supérieur de Développement Rural de Bukavu (ISDR) ; le Service Foncier de la Chefferie de Ngweshe dans le territoire de Walungu ; le Service Foncier de la Chefferie de Buhavu dans le territoire de Kalehe pour leur collaboration pendant la recherche.

Cette note de recherche est le résultat conjoint des projets de recherche suivants: «PRD Land Rush - Une recherche-action sur les conflits fonciers liés à l'accaparement des ressources naturelles dans la province du Sud-Kivu en RDC: Renforcement des capacités et plaidoyer politique» financé par l'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur (ARES), dirigée par l'Université Catholique de Louvain; le « Conflict Research Programme », dirigé par la London School of Economics and Political Science et financé par « UK aid » du gouvernement britannique (GB-1-204428), les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique ; the State Formation Through the Local Production of Property and Citizenship (Ares (2015) 2785650 - ERC-2014-AdG - 662770-Local State), dirigé par le Department of Food and Resource Economy de l'Université de Copenhague.

— With funding by —



European Research Council
Established by the European Commission

