

Septembre 2017

Conflits fonciers : le mal qui gangrène les terres congolaises

Lorsque l'on parle de la RDC, on entend souvent parler des conflits meurtriers qui ont lieu dans certaines régions notamment du Kasai ou des Kivus. La problématique foncière joue un rôle important dans la cohésion et la paix sociale du pays, mais qu'est-ce qu'un conflit foncier ? Peut-on assimiler tous les problèmes liés à la terre à des différends ethniques, ou serait-ce user d'un raccourci simpliste ?

De nos jours, lorsque l'on parle de la République Démocratique du Congo (RDC), on entend souvent parler du problème démocratique ainsi que des conflits meurtriers qui ont lieu dans certaines régions notamment du Kasai ou des Kivus. Les journaux expliquent souvent ces violences en faisant référence à des conflits ethniques et fonciers qui constituent le quotidien des congolais depuis des dizaines d'années¹. La problématique foncière joue en effet un rôle important dans la cohésion et la paix sociale du pays, mais qu'est-ce qu'un conflit foncier ? Peut-on assimiler tous les problèmes liés à la terre à des différends ethniques, ou serait-ce user d'un raccourci simpliste qui occulterait une situation problématique foncière bien plus complexe en RDC ? La communauté internationale ne pourrait-elle pas aider à résoudre un problème si complexe avec lequel les autorités congolaises ont tant de mal ?

Conflit foncier, de quoi parle-t-on exactement ?

Nous allons beaucoup parler de « foncier » dans cet article mais de quoi s'agit-il ? À notre sens, les conflits fonciers sont tous les conflits qui sont liés à des parcelles de terre – son sol et son sous-sol – et qui impliquent au moins deux parties ayant des revendications opposées sur ces parcelles. En RDC, ce type de conflit est apparu en abondance depuis des dizaines d'années. L'idée généralement sous-jacente à l'apparition en masse de conflits

fonciers, telle qu'en RDC, est que la terre est devenue une marchandise soumise à une forte compétition pour son accès et son exploitation. Les raisons en sont la raréfaction de la terre, la présence de ressources naturelles fort demandées, et la pression démographique croissante².

Dans le cas de la RDC, une telle approche, quoi que partiellement correcte, ne suffit certainement pas à épuiser entièrement la question foncière. Force est de constater que lorsqu'on s'y intéresse un tant soit peu, la problématique foncière en RDC révèle une diversité de situations impressionnante qui soulève différentes questions : qui sont les acteurs de ces conflits fonciers ? quels sont les causes et facteurs qui les sous-tendent ? Et finalement, quelles en sont les conséquences et pour quelles raisons devrions-nous nous sentir concernés ?

Nous allons nous intéresser à toutes ces questions à travers un cas précis, à savoir les conflits fonciers dans le territoire de Fizi qui se situe au sud de la province du Sud-Kivu. On y rapporte que plus de 75% des affaires devant les tribunaux concernent des conflits fonciers³. À travers ce cas concret nous allons mettre en lumière la complexité des conflits fonciers en RDC. Cependant, nous pensons aussi qu'il existe un problème structurel de cadre et que des pistes d'actions existent, notamment en ce qui concerne le rôle de la Belgique dans la coopération et l'aide au développement du Congo.

¹ Par exemple, voir « RDC: l'armée reprend le contrôle d'une localité stratégique dans l'Est, 7 morts », 16 juillet 2017, sur le site de la libre Belgique, <http://www.lalibre.be/actu/international/rdc-l-armee-reprend-le-contrôle-d-une-localite-strategique-dans-l-est-7-morts-596b5839cd706e263ed76d6e>.

² SEVERIN MUGANGU MATABARO, « La crise foncière à l'est de la RDC », *Annuaire L'Afrique des Grands Lacs*, 2007-2008, p. 385.

³ SHAMAVU HAMIBANGA DESIRE, Étude sur les principes, les critères, et les indicateurs pour la prise en compte de la participation publique dans les décisions susceptibles d'avoir une incidence sur les droits fonciers locaux au Sud Kivu, Groupe Jérémie, p. 14.

Fizi et ses conflits fonciers récurrents⁴

La localité de Fizi n'échappe pas à la problématique foncière en RDC. Dans une enquête qu'elle a réalisée, l'ONG *Search for Common Ground* identifie différentes causes de conflits fonciers dans ce territoire. Elle y relève notamment les conflits liés à l'accès aux ressources et à leur exploitation mais aussi les conflits fonciers entre éleveurs et agriculteurs. Ces conflits entre agriculteurs et éleveurs représenteraient une menace pour la paix et la sécurité des populations locales de Fizi. L'ONG craignait d'ailleurs que ces conflits n'embrasent la localité. Malheureusement, ce fut le cas puisque, plus tard dans l'année, des violences ont éclaté dans le territoire de Fizi, forçant plus de 80.000 congolais à se déplacer⁵. Nous allons nous concentrer sur la question des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs de Fizi, ce type de conflit foncier étant l'un des plus fréquents en RDC⁶.

Chaque année, à la même période, les éleveurs reviennent dans la localité de Fizi pour faire paître leurs bêtes. À cette fin, ils contractent des accords avec les pouvoirs locaux ; moyennant redevance, ils peuvent occuper certaines parties du territoire. Cependant, les agriculteurs dénoncent des accords abusifs qui ne tiennent pas compte

⁴ Les données concernant ce cas d'étude ont été majoritairement prélevées dans une enquête récente menée sur le terrain par l'ONG *Search for Common Ground*. Voir *Search for Common Ground, Réponses alternatives pour les communautés en crise, conflict scan post intervention*, Territoire de Fizi, Janvier 2017.

⁵ « Est de la RDC : 80.000 déplacés en six jours de combats à Fizi », 12 juillet 2017, <http://www.lalibre.be/actu/international/est-de-la-rdc-80-000-deplacés-en-six-jours-de-combats-a-fizi-59661493cd706e263ec3b483>.

⁶ GILLIAN MATHYS et KOEN VLASSENROOT, « Pas juste une question de terres » : Litiges et conflits fonciers dans l'est du Congo, Rift Valley Institute, Octobre 2016, p. 2.

de leurs champs. De plus, les éleveurs transgressent bien souvent les termes des accords, empiétant sur les cultures des agriculteurs. Les agriculteurs accusent aussi les pouvoirs locaux, coutumiers ou non, ainsi que certaines instances politico-administratives supérieures, de complicité avec les éleveurs.

L'antagonisme *agriculteurs v.s éleveurs* révèle de manière sous-jacente l'opposition entre pauvres et riches, les agriculteurs étant les paysans et les éleveurs étant les élites militaires, politiques et économiques. Ces élites sont aussi souvent assimilées aux grands concessionnaires de terres. On parle de grands concessionnaires de terres en comparaison aux paysans qui pratiquent l'agriculture à petite échelle⁷.

Ces litiges fonciers peuvent très vite se dégrader à partir du moment où les agriculteurs décident de se pourvoir d'armes blanches pour se faire justice à eux-mêmes. Il arrive même que les paysans se regroupent et forment des milices d'autodéfense pour protéger leurs terres⁸. Les éleveurs, en réponse à cette menace, engagent des gardiens qui sont équipés d'armes à feu. Dans certains cas l'armée régulière doit intervenir pour prévenir des affrontements et une recrudescence de la violence entre les agriculteurs et les éleveurs. On constate donc ici que les conflits fonciers peuvent en effet être précurseurs de conflits bien plus violents⁹.

Ces conflits fonciers, en plus d'augmenter l'insécurité, accentuent aussi les phénomènes de paupérisation de la population rurale et d'insécurité alimentaire. Premièrement, ce sont souvent les agriculteurs, et donc paysans, qui sont délestés de leurs terres. Généralement, le bétail va manger et dévaster les cultures des agriculteurs. Dans certains

⁷ *Ibid.*, pp. 2 et 4.

⁸ Les milices d'autodéfense sont des groupes armés formés par des populations locales qui entendent protéger leurs intérêts communs contre ceux qui les menacent.

⁹ GILLIAN MATHYS et KOEN VLASSENROOT, *op cit.*, p. 1.

cas, ces derniers n'auront plus accès aux terres arables pour faire pousser leurs cultures. Par conséquent, tout ceci engendre la perte de leur source principale de revenus et ne leur permet plus de sustenter leurs familles¹⁰.

Que font les autorités locales et étatiques ?

Dans ces conflits fonciers, l'implication de diverses autorités, toutes prétendant être compétentes en matière de gestion foncière, a souvent pour conséquence de déboucher sur un deuxième conflit – de pouvoir cette fois-ci – entre ces autorités. D'une part, il y a les chefs coutumiers qui sont considérés comme compétents en matière de gestion foncière, en vertu des pratiques coutumières. D'autre part, il y a les services fonciers, centralisés ou provinciaux, qui possèdent la compétence foncière en vertu de la loi congolaise¹¹. Ce conflit de pouvoir est donc causé par l'existence de multiples régimes fonciers – les régimes légaux et les régimes coutumiers – qui se chevauchent et créent des incohérences. L'absence d'un régime foncier unique et harmonisé est considérée comme l'un des principaux facteurs favorisant l'apparition de litiges fonciers¹². En effet, malgré l'adoption de la loi foncière de 1973¹³ qui ne les désigne pas formellement, les chefs coutumiers ont continué à assurer la gestion foncière de leur territoire en vertu des pratiques coutumières. Dès lors, ils sont entrés en concurrence avec les différentes

autorités administratives de l'État légalement chargées de la gestion foncière¹⁴.

Ce conflit entre les autorités de gestion des terres a pour effet de faire naître ou d'envenimer les conflits fonciers. En effet, seules les élites congolaises connaissent et maîtrisent la loi foncière congolaise. Les paysans n'ayant pas accès à la loi, ils ne sont pas capables de suivre le circuit officiel mis en place par le régime légal et vont donc s'en référer plutôt aux autorités coutumières¹⁵. Cependant, d'un point de vue légal, ce sont les titres obtenus en bonne et due forme de la part des services étatiques qui vont prédominer et les perdants – les paysans – vont être forcés de quitter leurs terres ancestrales¹⁶.

Le manque d'accès des paysans aux régimes fonciers légaux est expliqué par différents facteurs. Il y a tout d'abord le manque d'efficacité des procédures administratives et judiciaires. Ces procédures durant longtemps et étant très onéreuses, les paysans ne peuvent pas dans les faits se permettre de les suivre. Ensuite, les élites sont aussi favorisées parce qu'elles connaissent les différents mécanismes là où les paysans n'ont aucune connaissance des procédures et de leur déroulement, ce qui traduit un certain manque de vulgarisation de la loi foncière. Finalement, les autorités étatiques sont souvent corrompues et pratiquent le clientélisme, favorisant certaines parties de manière totalement arbitraire¹⁷.

« Le clientélisme est un rapport entre des individus de statuts économiques et sociaux inégaux (le « patron » et ses « clients »), reposant sur des échanges réciproques de biens et de services et s'établissant sur la base d'un lien personnel habituellement perçu dans les termes de l'obligation morale », JEAN-LOUIS BRIQUET, « Clientélisme », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 28 août

¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹ BRUNEAU JEAN-CLAUDE, « Enjeux fonciers à risques au Congo (RDC) : contexte théorique et pratiques déviantes », in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 89^e Éd., 2012-2013, p. 475.

¹² AN ANSOMS, KLARA CLAESSENS et EMERY MUDINGA, « L'accaparement des terres par des élites en territoire de Kahale, RDC », in *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2011-2012, pp. 208-209.

¹³ Loi N° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la Loi N°80-08 du 18 juillet 1980.

¹⁴ An Ansoms, Klara Claessens et Emery Mudinga, *op cit.*, p. 207.

¹⁵ Séverin Mugangu Matabaro, *op cit.*, p. 386.

¹⁶ *Ibid.*, p. 387.

¹⁷ Gillian Mathys et Koen Vlassenroot, *op cit.*, pp. 1-3.

2017. URL :
<http://www.universalis.fr/encyclopedie/clientelisme/>.

Société civile et médiation : mode alternatif de résolution des conflits ?

Les modes de résolution des conflits fonciers sont généralement similaires dans toutes les provinces de la RDC. Les parties au conflit peuvent faire appel soit aux autorités étatiques, administratives ou judiciaires, soit aux autorités coutumières pour régler leur conflit et décider qui possède des prétentions légitimes. Cependant, nous avons vu que ces instances sont généralement peu fiables car partiales et agissant sur la base de pratiques clientélistes¹⁸. De plus, les paysans, n'ayant souvent pas les moyens de faire appel à ces méthodes de résolution des conflits et se sentant trahis par les autorités, utilisent aussi la violence pour appuyer leurs prétentions, par exemple au travers des milices d'autodéfense.

Dans ce cadre-là, la médiation et l'arbitrage par des tierces parties ont fait leur apparition comme des modes alternatifs de résolution pacifique des conflits fonciers. Ces tierces parties qui vont jouer le rôle de médiateur ou d'arbitre peuvent être de nature étatique ou non-étatique¹⁹. Ces méthodes sont notamment l'apanage de la société civile. Les ONG, jouant souvent le rôle de médiateur, sont là pour faire le pont entre les différentes parties au conflit et tenter de les amener à trouver un compromis. Cet outil – la médiation – est largement utilisé en RDC et notamment dans le Sud-Kivu et à Fizi où sont

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹ Arnold Nyaluma Mulagano et Joyeux Mushekuru Mugeni, Les chambres de conciliations dans le territoire de Fizi : Entre justice citoyenne et pratiques illégales, Avril 2016, RCN Justice et Démocratie, pp. 7-8.

apparues des chambres de conciliation²⁰. Cependant, les acteurs de la médiation sont parfois critiqués pour des problèmes de transparence et/ou de standards utilisés. Certains dénigrent aussi la fragmentation de cette méthode, chaque organisme local mettant son propre système en place, allant parfois même jusqu'à imposer ce système dans certaines localités, menant ainsi à des débordements.²¹ Néanmoins, compte tenu de la diversité des situations, il nous semble important que les processus de médiation soient adaptés aux cas concrets. Si la médiation a prouvé qu'elle pouvait être efficace entre des individus lambda, elle sera par contre relativement inefficace lorsque l'une des parties impliquées appartient aux puissantes élites congolaises²². Au vu des critiques autour de la médiation, nous pensons que ce mode alternatif de résolution des conflits est un réel plus mais gagnerait à être un tant soit peu institutionnalisé²³. Il devrait notamment très certainement faire partie des discussions concernant la réforme foncière en RDC.

La réforme foncière en RDC, une chimère ?

Le projet de réforme foncière au niveau national a été lancé en 2012, avec la création subséquente de la Commission nationale de la réforme foncière (CONAREF). Cependant, depuis lors, la situation n'a pas changé. Aucune action concrète ou modification législative n'a été adoptée par l'État depuis l'annonce de la réforme²⁴. Malgré tout, en août 2017, l'État congolais tenait à nouveau des conférences entre les différents acteurs de la question foncière en RDC pour faire avancer son projet de réforme²⁵.

²⁰ *Ibid.*, p. 7.

²¹ *Ibid.*, pp. 13-18.

²² Gillian Mathys et Koen Vlassenroot, *op cit.*, p. 4.

²³ ARNOLD NYALUMA MULAGANO et JOYEUX MUSHEKURU MUGENI, *op cit.*, pp. 23-24.

²⁴ *Ibid.*, p. 7.

²⁵

<https://laprosperiteonline.net/2017/08/03/bientot-un-document-de-politique-fonciere-en-rdc->

À nos yeux, la poursuite d'un tel projet implique cependant qu'un certain nombre de questions soient posées : quels sont les *guidelines* qu'une telle réforme devrait suivre pour pouvoir être effectivement adoptée et mise en œuvre ? Comment impliquer tous les acteurs concernés par la problématique foncière dans le processus de réforme ? Comment être sûrs que les acteurs avec un moindre poids seront bien écoutés et pris en compte ? Les paysans auront-ils plus facilement accès au régime foncier ou, en d'autres termes, sera-t-il vulgarisé pour eux ? Une certaine transparence sera-t-elle affichée par les autorités étatiques ? Quel rôle la société civile – nationale et internationale – peut-elle jouer ? Quels rôles peuvent jouer nos gouvernements – belge et européens – pour aider le développement de la RDC par rapport à sa problématique foncière ?

Soutenir la réforme congolaise du foncier, une action plus que faisable et envisageable !

Au regard des conséquences d'appauvrissement de la population et d'insécurité alimentaire, la question de la réforme foncière revêt un aspect crucial pour la situation socio-économique de la RDC. En effet, la mise en place d'un régime et d'une politique foncière juste et équitable permettrait de rendre plus efficace l'aménagement du territoire, de réduire les inégalités sociales et d'améliorer la situation économique des petits ménages à travers une maximisation de la production²⁶. Nous avons toutefois pu constater que la problématique foncière en RDC n'est pas si simple à résoudre. Il y a une réelle pluralité des causes, des acteurs et des facteurs qui se traduit par

une diversité des situations. Cependant, nous avons aussi démontré que certains éléments sont en réalité communs à tous les conflits fonciers en ce qu'ils sont structurels et se situent à un niveau plus étatique. Partant de là, une approche globale pourrait aider à résoudre ou, à tout le moins, à atténuer la masse des conflits fonciers au Congo. Cependant, les réalités locales devraient néanmoins aussi être prises en compte²⁷.

Une telle approche est déjà prônée par la société civile et a été lancée par l'état congolais. Il s'agit de la réforme nationale du régime foncier en RDC. Cependant, des standards et des lignes de conduite doivent être imposés et suivis si on veut qu'une telle réforme puisse être efficace. Malheureusement, il semblerait que ce projet de réforme piétine. De ce constat d'échec de la réforme foncière et de la problématique foncière en général, nous sommes obligés d'aborder un autre problème plus latent en RDC qui est le manque de transparence et de bonne gouvernance²⁸.

Dans ce contexte, la Belgique, en tant que soutien au développement, peut aider en accompagnant la RDC dans son projet de réforme et en encourageant ses élites politiques à mettre réellement en œuvre cette réforme dans un esprit de transparence et de bonne gouvernance. Lorsqu'on analyse la problématique foncière en RDC, il s'agit principalement de concilier diversité et unité, à savoir les différentes réalités locales à travers un cadre institutionnel commun. Une augmentation de la décentralisation du pouvoir dans la gouvernance foncière serait une piste intéressante à creuser à ce niveau-là²⁹. Notre société belge pourrait apporter son conseil au niveau de la poursuite des négociations et la recherche d'un compromis qui conviendrait à tous les acteurs impliqués dans la problématique foncière. Ne dit-on pas après tout que les belges sont les rois du compromis ? Il faut aussi ajouter à cela que la Belgique, comme d'autres pays européens, peut avoir un rôle majeur à jouer en ce qui

lumeya-dhu-maleghi-previent-plus-rien-ne-sera-comme-avant/.

²⁶ Shamavu Hamibanga Désiré, *op cit.*, p. 16.

²⁷ Gillian Mathys et Koen Vlassenroot, *op cit.*, p. 7.

²⁸ Bruneau Jean-Claude, *op cit.*, p. 484.

²⁹ Shamavu Hamibanga Désiré, *op cit.*, p. 18 ; Séverin Mugangu Matabaro, *op cit.*, pp. 409-411.

concerne les entreprises nationales ou internationales et les institutions de financement du développement qui investissent en RDC. Nous pouvons en tant que citoyens pousser l'État belge à réclamer plus de transparence et imposer une plus grande responsabilité sociétale à ces investisseurs étrangers³⁰. Finalement, sur le problème démocratique de fond, nous pensons que la Belgique peut et doit à travers les voies diplomatiques encourager les autorités congolaises à organiser des élections démocratiques.

Auteur :
Guillaume De Smet,
stagiaire à la Commission
Justice et Paix

³⁰ Rights and Resources Initiative, Tenure foncière et investissements en Afrique, Rapport de synthèse, 2016.



ANALYSE

Publié avec le soutien de la
Fédération Wallonie-Bruxelles



Ed resp : Axelle Fischer, Commission Justice et Paix
31/6, Rue Maurice Liétart - 1150 Bruxelles – Belgique
Tél : +32 (0)2 738 08 01 – IBAN : - BE30 0682 3529 1311
www.justicepaix.be - info@justicepaix.be