

Programmes de reconnaissance, d'enregistrement et de formalisation des droits fonciers coutumiers au Sud-Kivu : Opportunité pour la réforme foncière en RD Congo?

Par Joël BARAKA AKILIMALI, Chercheur-doctorant, UCL/ISDR-BKV
« *Politiques et pratiques de développement en République Démocratique du Congo* »
Conférence Internationale
Kinshasa, 05-07 novembre 2018

Plan

0. Contexte général de la recherche
 1. Résumé de la littérature sur la question
 2. Contexte mondial d'intervention des programmes de formalisation
 3. Réception paysanne des programmes de formalisation: leçons empiriques
 4. Cas d'étude spécifique: Sud-Kivu (RD Congo)/Question de R.
 5. Quelques innovations et réalisations sur le terrain des « counter-mappings
 6. Critiques des expériences de « Counter-mapping » au Sud-Kivu
 7. Counter-mapping au Sud-Kivu: opportunités pour la réforme foncière en RDC
 8. Conditions de réussite pour une extension à la réforme foncière en RD Congo
 9. discours dominants dans la littérature pouvant entraver la gestion décentralisée à base coutumière en RDC
- Conclusion

o. Contexte général de la recherche

- Recherche dans le cadre d'un Doctorat à l'UCL en Belgique (Projet-PRD-ARES-Land Rush) conjointement avec l'ISDR-BUKAVU (RD Congo).
- Sujet provisoire de la recherche:« **Gouvernance foncière hybride et formalisation des droits fonciers coutumiers : Essai d'analyse systémique des pratiques de pouvoir par des acteurs non-étatiques dans la sécurisation foncière au Sud-Kivu (R.D. Congo) ».**
- Promotrice Nord: Professeure An Ansoms
- Promoteur Sud: Professeur Séverin Mugangu
- Coordonnateur scientifique du projet: Dr. Emery Mudinga.
- **Domaine d'étude:** sciences politiques et sociales, orientation : Développement et socio-environnement.
- **Mots clés :** accès à la terre, politiques publiques, pluralisme juridique, autorité publique, sécurisation foncière.

1. Positions de la littérature sur les programmes de formalisation des droits fonciers « informels » et/ou « coutumiers » / « Counter-Mapping Community Resources »

Débat théorique encore récent, forte dose empirique

(E. Leroy, et al., 2016; Colin et al., 2009); (Hodgson et al., 2004; Wainwright et Bryan, 2009; Pelouso, 2011)

1) Aspect de la « **gouvernementalité** » (Foucault) de ces programmes. au niveau de l'économie politique des Etats concernés et de leurs **dispositifs** de représentation et de **légitimation** à l'échelle des sociétés rurales

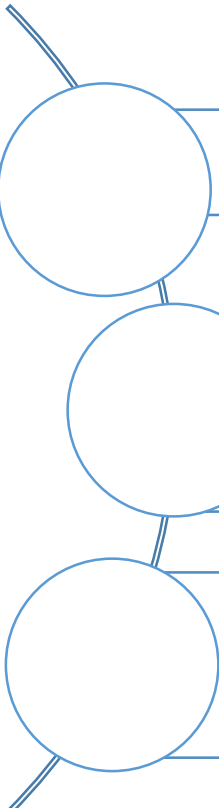
2) Aspect présentant ces programmes comme « **champs sociaux semi-autonomes** »: dispositifs propres dans le champs foncier rural

3) Espaces concrets « **d'opérationnalisation** » **sociale et territoriale** : enjeux du politique au-delà des aspects technicistes

*En synthèse: il y a « jeu d'acteurs » (E. Leroy) avec des rapports tripartites liés à la logique **d'intermédiation**, à la logique de « **courtage** » et de « **portage** » et enfin à la logique de « **contre-pouvoir** »*

2. Contexte général d'intervention des programmes de formalisation

Programme de sécurisation foncière souvent par des ANE agissant par des procédures de cartographie, de reconnaissance et de formalisation par titre foncier des terres paysannes



Accaparement des terres depuis la crise de 2008

Réformes foncières et agraires : échec de la centralisation étatique vers une décentralisation foncière depuis les années 2000

Expansion du modèle marchand dans le foncier rural: adaptations et résistances à la propriété privée et au modèle cadastral de l'immatriculation foncière

3. Réception paysanne des programmes de formalisation: leçons empiriques

Exemples du terrain

- Cadres d'expression de **contre-pouvoir** et des **résistances** Ex: les Massaïs de la Tanzanie et la lutte pour leurs terres (Hodgson et al., 2004).
- Le titre de propriété est-ce suffisant (nécessaire) pour la reconnaissance d'un droit foncier coutumier? **Défi de la représentation anthropologique du rapport à la terre** : Notre terrain au Sud-Kivu (RD Congo)
- Réinvention de la terre et **réappropriation des dynamiques paysannes** foncières après **l'échec relatif des politiques vertes** : Nicaragua, Belize (Wainwright and Bryan, 2009)

4. Cas d'étude spécifique: Sud-Kivu (RD Congo)

Etude systémique des interventions de 3 ONGs travaillant sur la question de la reconnaissance et de la formalisation des droits fonciers coutumiers au Sud-Kivu;

- ***Action pour la Paix et la Concorde, APC*** pour le territoire de Kalehe;
- ***Association Sociale et d'Organisation Paysanne, ASOP*** pour le territoire de Walungu;
- ***Innovation et Formation pour le Développement et la Paix, IFDP*** pour le territoire de Kabare.

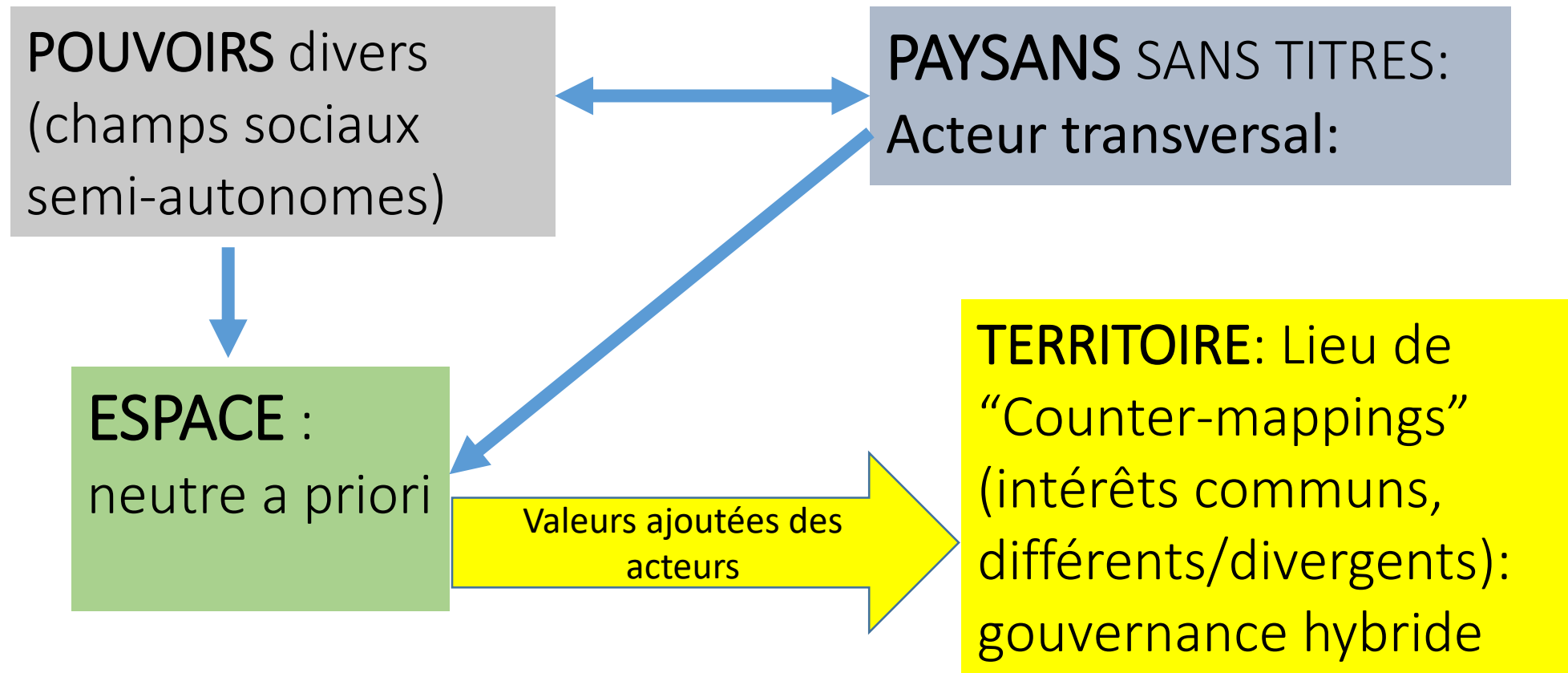
Question de recherche/Méthodologie

- **En quoi les programmes de formalisation des droits fonciers coutumiers opérationnels au Sud-Kivu constituent-ils une opportunité pour la réforme foncière en général en République Démocratique du Congo ?**
- **Quelles leçons offrent-ils sur le plan de la décentralisation foncière et de la sécurisation des terres des communautés locales?**
- **Méthodologie: Recherche participative** avec les acteurs de la société civile (ONGs impliquées). **Approche qualitative:** entretiens semi-directifs, observation participante, étude de cas.

4. Terrains transversaux: Kalehe, Walungu, Kabare/

- Première observation: pluralisme juridique et son approche sous le prisme des « champs socio-semi autonomes » chez divers acteurs;
- Deuxième observation: Complexité des rapports entre les acteurs sur le terrain: analyse des pratiques de pouvoir des ONGs et des rapports de pouvoir de ceux-ci au-delà des agendas technicistes des « counter-mappings »

4. Configuration de la gouvernance hybride sur le terrain: le foncier opérationnalisé comme ressource territoriale



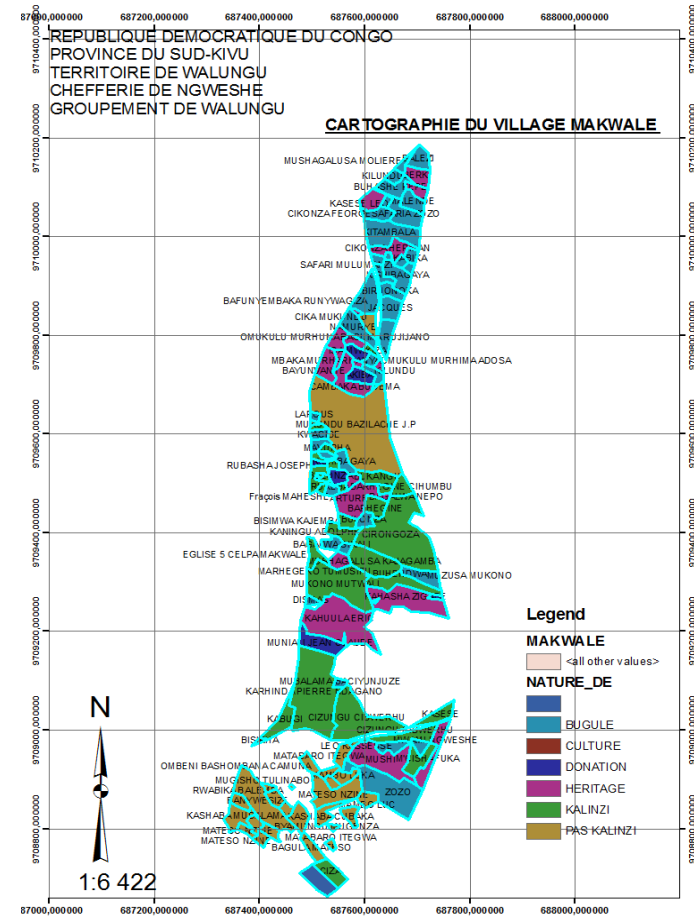
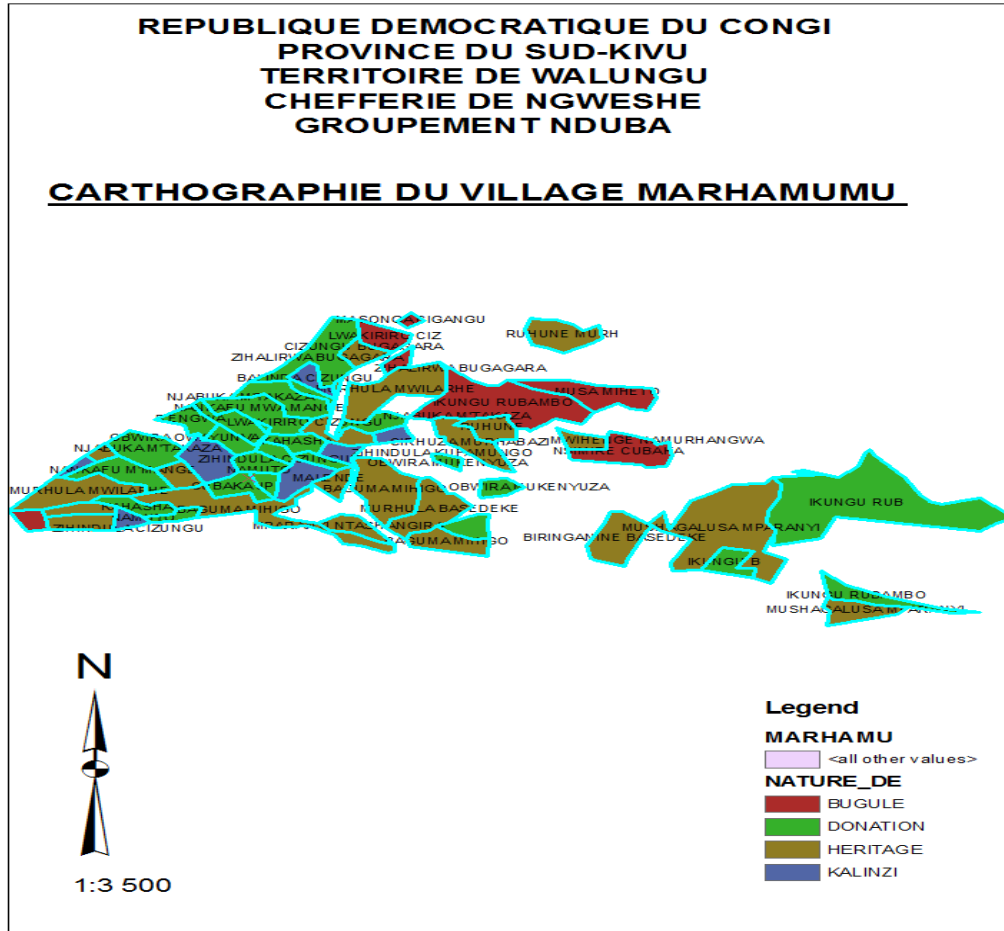
5. Quelques innovations et réalisations sur le terrain des « counter-mappings »:

- Observance du « **principe de subsidiarité** » de la base (village, groupement) au sommet accessible (chefferie);
- **Gouvernance hybride**: procédure de « counter-mapping » **participative** : autorités étatiques, coutumières et population)
- Procédure **décentralisée en 5 étapes**: *l'enquête foncière, enregistrer les éléments de terrain, établir le Certificat, signature par le chef de chefferie, notarié auprès du CTU.*
- **Edit provincial en cours** « l'édit provincial portant gestion décentralisée et sécurisation des terres des communautés »

5. Quelques innovations et réalisations sur le terrain:

- **Modèle de gestion décentralisée à base coutumière**
- Constitution d'un **cadastre foncier coutumier à multiples usages**, à la fois comme document juridique, document fiscal et document technique (cartographie);
- Mise en place des **titres fonciers locaux** fondés sur des **cadastres dynamiques (SIG) et consensuels**;
- Ex: *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: titre foncier coutumier (art.20).* Au Sud-Kivu, **approche par l'expérimentation**; au Nord-Kivu, **approche par la loi**;
- **Revalorisation de la fonction coutumière** (conséquence de la réforme de 2006).
- Moindre coût financier; etc.

Exemple de cartographie rurale à Walungu



SOURCE: ASOP, 2017.

Processus de reconnaissance sur le terrain



SOURCE: ASOP, 2017.

6. Critiques des expériences de « Counter-mapping » au Sud-Kivu

- **Caractère innovant discutable voire contestable:** le « certificat coutumier » est loin d'être une innovation par rapport au certificat d'enregistrement;
- **Reproduction de l'approche cadastrale de l'Etat** (vocabulaire et philosophie du CTU) hérité de l'Act Torrens;
- Démarche **hypothétique**, basée sur l'idée populaire, en apparence vraie, qu'il y a « insécurité juridique » d'où le **piège d'un paradigme modernisateur** qui veut que « sécuriser= avoir un titre foncier »; modèle favorable à l'économie du marché;
- **Débats de légitimité et de légalité des initiatives critiquées** sous le regard positiviste du droit. (Sous le regard de l'anthropologie juridique se pose un pluralisme juridique).

7. Counter-mapping au Sud-Kivu: opportunités pour la réforme foncière en RDC

- Le Décret n°13-016 du 31 mai 2013 instituant la **Commission nationale de réforme foncière**: des interactions entre celle-ci et les ONGs IFDP et ASOP
- Cadre de Concertation provincial sur les questions Foncières (CCPF) de médiation ONGS-Bailleurs-Etat-Communautés (idée de « gouvernance hybride » des conflits et enjeux fonciers à la base;
- **Possible extension des expériences du Sud-Kivu au reste du pays** en tenant compte des leçons critiques et des défis socioculturels et géographiques.

8. Conditions pour une extension des programmes counter-mapping à la réforme foncière en RD Congo. Leçons critiques du Sud-Kivu.

- Mise en œuvre **nuancée** des programmes **entre entités hiérarchisées (chefferies) et sociétés segmentaires (collectivités)**;
- Recours à la « **théorie des maîtrises foncières** » pour départager la superposition des droits sur les R.N au cas par cas: « penser la propriété selon les exigences contemporaines de la pluralité des droits et des acteurs sur des espaces-ressources » (E. Leroy).
- Repenser la **sécurisation foncière au-delà de la propriété privée**, sort des communs, des héritages indivis dans la vision « topocentrique » de l'espace.
- Assouplissements des procédures légales et pérennisation de la décentralisation foncière par la **bonne gouvernance**, etc.

9. Les discours dominants dans la littérature pouvant entraver la gestion décentralisée à base coutumière en RDC

● L'idée positiviste que l'Etat est l'acteur souverain primant sur les autres dynamiques d'acteurs et imposant la « volonté du prince » (privilège du préalable)

● La propriété privée présentée comme panacée à la sécurisation foncière

● La conception « modernisatrice » du cadastre-Torrens: risque vers la marchandisation croissante du foncier profitant des programmes de formalisation

➤ Collision d'intérêts divers entre local et global et nécessité de la **gouvernance hybride**/ Besoin des résistances constantes par le bas (« le politique par le bas » des acteurs marginaux)

Conclusion

Les programmes des « Counter-mappings » au Sud-Kivu demeurent en général une opportunité expérimentale pour la réforme foncière et agraire en RD Congo;

- **Besoin d'une politique publique cohérente de captation des efforts** des ANE pour limiter les doubles-emplois techniques et financiers commodes aux ONGs ;
- Nécessité de dépasser le postulat libéral de la « sécurisation foncière » cloisonnée dans la « propriété privée » **pour intégrer d'autres réalités communautaires de sécurité foncière locale;**
- **Sécuriser la paysannerie congolaise prioritairement** pour un bon devenir des terroirs villageois encore minés par la forte marchandisation (concentrations foncières des élites de la colonisation à la zaïrianisation) et l'accaparement des terres par des nouveaux investisseurs miniers et agricoles.