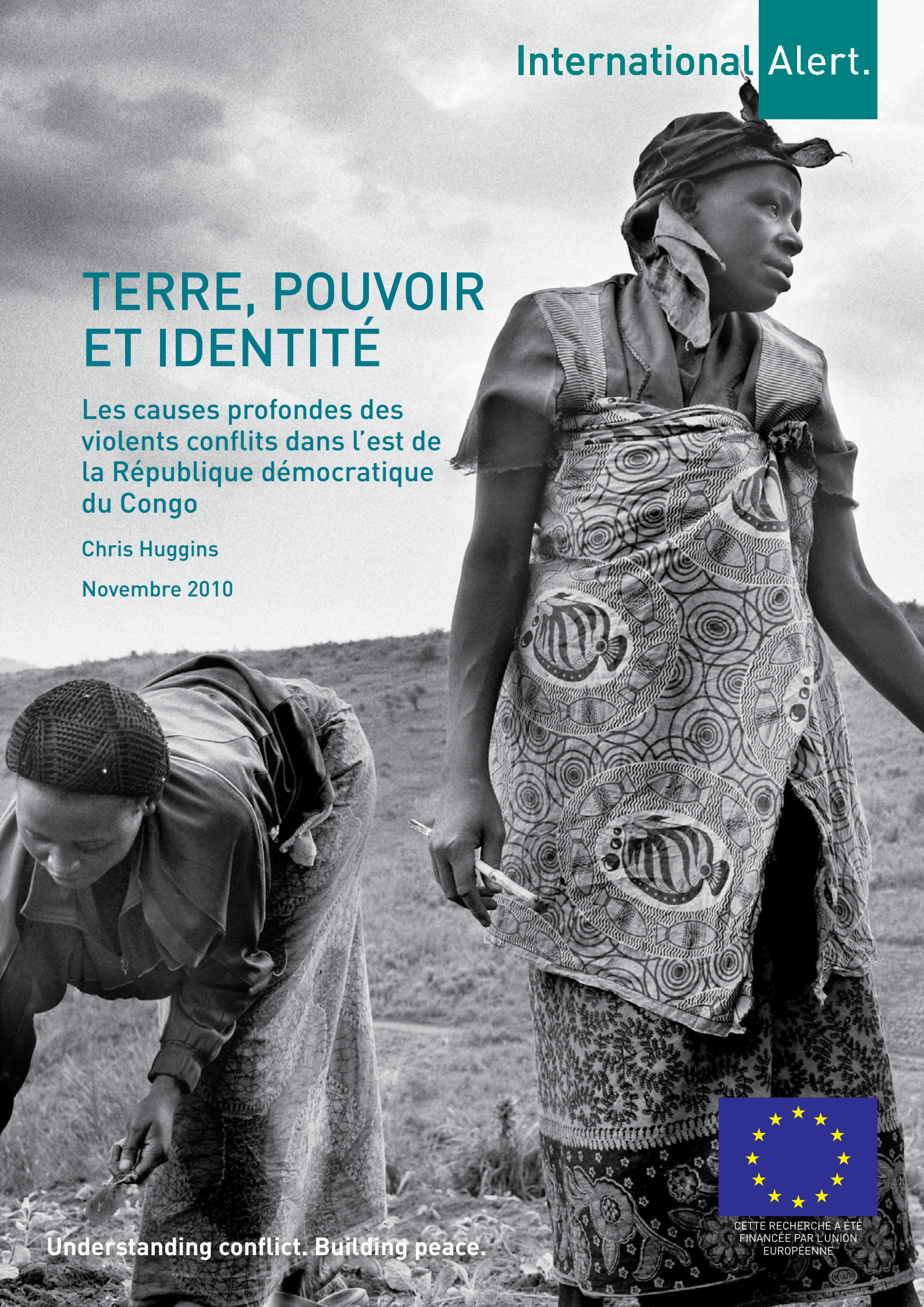
International Alert.

TERRE, POUVOIR ET IDENTITÉ

Les causes profondes des violents conflits dans l'est de la République démocratique du Congo

Chris Huggins

Novembre 2010



CETTE RECHERCHE A ÉTÉ FINANCÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

Understanding conflict. Building peace.

À propos d'International Alert

International Alert est une organisation indépendante de consolidation de la paix qui travaille depuis plus de vingt ans pour établir les fondations d'une paix et sécurité durables au sein des communautés touchées par les conflits violents. Notre approche est polyvalente : nous travaillons à la fois au niveau local, régional et transfrontalier, avec pour objectifs d'influencer les politiques et les pratiques touchant à la consolidation de la paix, et de renforcer les capacités à travers la formation.

Notre travail se concentre sur l'Afrique, l'Asie du Sud, le Sud Caucase, l'Amérique Latine, le Liban et les Philippines. Nos projets thématiques sont menés aussi bien au niveau local, régional qu'international et se concentrent sur des thèmes étroitement liés, essentiels à la consolidation d'une paix durable, notamment le lien entre l'économie et le conflit, la problématique du genre, la gouvernance, l'aide au développement, la sécurité et la justice. Nous sommes l'une des ONG les plus importantes au monde dans le domaine de la consolidation de la paix, avec plus de 125 employés basés à Londres et dans nos 13 bureaux à travers le monde. Pour en savoir plus : www.international-alert.org

© International Alert 2010
Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, archivée ou transmise sous aucune forme ou moyen, électronique, mécanique, par photocopie ou sous forme enregistrée sans autorisation.

Conception : D. R. Ink, info@d-r-ink.com
Traduction française: Audrey Langlassé
Photo de couverture : © Fréderic Sautereau. Photo prise en République démocratique du Congo, Nord Kivu, mars 2009.

TERRE, POUVOIR ET IDENTITÉ

Les causes profondes des violents conflits dans l'est de la République démocratique du Congo

À propos de l'auteur

Chris Huggins

Spécialiste des liens entre droits fonciers, gouvernance des ressources naturelles, violents conflits et développement dans un contexte de post conflit, particulièrement en Afrique, Chris Huggins a exploré ces questions dans de nombreux pays notamment au Burundi, en République démocratique du Congo, au Kenya, au Rwanda, au Soudan, en Tanzanie et au Timor Leste. Il a passé les dix dernières années en Afrique centrale et en Afrique de l'Est comme chargé de recherche auprès d'une organisation intergouvernementale, l'African Centre for Technology Studies (ACTS), et comme consultant pour le compte de plusieurs grandes organisations onusiennes et non gouvernementales. Auteur de nombreux articles, il a codirigé avec Scott Leckie, *Conflict and housing land and property rights: A handbook on issues frameworks and solutions* (Cambridge University Press, Cambridge, 2011) et avec Jenny Clover : *From the ground up: Land rights, conflict and peace in sub-Saharan Africa* (ACTS Press/Pretoria, Institute for Security Studies, Nairobi, 2005). Il prépare actuellement une thèse, à Carleton University à Ottawa, en géographie, option économie politique.

Remerciements

L'auteur tient à saluer l'excellent travail de Lewis Mudge et de Jocelyn Matabarole qui ont mené les recherches de terrain au Kivu et en Ituri à l'origine de ce rapport. Les contributions des nombreuses personnes interrogées, notamment des agriculteurs et éleveurs congolais, ainsi que du personnel des institutions locales et internationales, ont été très appréciées. Il remercie également Koen Vlassenroot, Aloys Tegera, Nick Vysny et Eugenia Zorbas, de même que les employés d'International Alert (Maria Lange et Nicolas Tillon) pour leurs précieux commentaires sur les versions préliminaires de ce rapport, sans oublier Jessica Evans (Carleton University) qui lui apporté son concours pour la revue des récentes publications sur le sujet. Néanmoins, dans l'hypothèse d'une erreur, l'auteur en assume l'entière responsabilité.

Table des matières

Liste des acronymes 4
Résumé 5
Introduction 9

1. Le régime foncier dans l'est de la RDC : présentation générale 10
1.1 Introduction 10
1.2 Deux dichotomies problématiques : coutumier contre légal et autochtone contre allogène 12
1.2.1 Systèmes fonciers coutumiers et légaux 12
1.2.2 Communautés « autochtones » et « allogènes » 15

2. Quelques dynamiques de conflits violents dans l'est de la RDC 20
2.1 Introduction 20
2.2 La terre et les conflits au Nord-Kivu 21
2.2.1 Causes de conflits 21
2.2.2 La terre comme facteur de maintien des conflits au Nord-Kivu 24
2.2.3 Quelques problèmes fonciers actuels au Nord-Kivu 25
2.3 La terre et les conflits au Sud-Kivu 26
2.3.1 Causes de conflit 26
2.3.2 La terre comme facteur de maintien des violents conflits au Sud-Kivu 29
2.3.3 Quelques problèmes fonciers actuels au Sud-Kivu 29
2.4 La terre et les conflits en Ituri 30
2.4.1 Causes de conflit en Ituri 30
2.4.2 La terre comme facteur de maintien des conflits en Ituri 32
2.4.3 Quelques problèmes fonciers actuels en Ituri 32

3. Conceptualiser les liens entre régime foncier et violents conflits 35

4. Mener des activités « post-conflit » d'ordre foncier dans un contexte de luttes perpétuelles 39
4.1 Introduction 39
4.2 Application des expériences d'élaboration de programmes fonciers « post-conflit » à l'est de la RDC 41
4.3 Quelques principes directeurs pour les interventions dans le secteur foncier dans l'est de la RDC 45

5. Conclusions 48
Recommandations 50

Liste des acronymes

AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre
APCLS	Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain
CLPC	Comités locaux permanents de conciliation
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
RDC	République démocratique du Congo
FAR	Forces armées rwandaises
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FPJC	Front populaire pour la justice au Congo
ICCN	Institut congolais pour la conservation de la nature
PDI	Personne déplacée intérieurement
MAGRIVI	Mutuelle des agriculteurs de Virunga
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MPR	Mouvement populaire de la révolution
PARECO	Patriotes résistants congolais
RPA	Armée patriotique rwandaise
ONU-Habitat	Programme de l'Organisation des Nations Unies pour les établissements humains
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ASPD	Action sociale pour la paix et le développement
APREDECI	Action paysanne pour la reconstruction et le développement communautaire
CBO	Organisation communautaire locale
FPJC	Front populaire pour la justice au Congo
ICCN	Institut congolais pour la conservation de la nature
NRC	Norwegian Refugee Council
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
RCD-ML	Rassemblement congolais pour la démocratie – Mouvement de libération
RCD-G	Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Goma
RCN	Réseau Citoyens-Citizens Network
FRD	Forces rwandaises de défense
STAREC	Plan de stabilisation et de reconstruction pour l'est du Congo

Résumé

Cette étude examine l'accès, l'utilisation et la gestion des terres ainsi que leurs rapports avec les causes principales de conflit dans les provinces du Nord Kivu, Sud Kivu et de l'Ituri dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). L'objectif principal de cette recherche est de mettre en évidence les principales lacunes présentes dans la compréhension que la communauté internationale a des questions foncières dans l'est de la RDC, mais aussi dans les diverses interventions qui y sont menées actuellement (2009-2010).

En RDC, comme dans d'autres pays, les systèmes fonciers coutumiers, informels et légaux « se chevauchent » géographiquement, de sorte qu'une même parcelle de terrain pourra être réclamée par différents acteurs sous différents systèmes. Les individus et parfois les communautés ont la possibilité de réclamer une même terre en recourant à une variété de systèmes à la fois, ce qui peut créer une situation confuse et conflictuelle. L'est de la RDC comprend un vaste territoire et une diversité impressionnante, notamment en matière de géographie, de gouvernance locale, de composition ethnique, etc. Toutefois, en plus de cette diversité, il faut aussi noter deux grandes dichotomies, ou « oppositions » qui ont une importance capitale dans la majeure partie de l'est de la RDC : le double système d'accès à la terre (coutumier et légal) et le contraste conceptuel entre des groupes ethniques « locaux » ou « autochtones » dans une région particulière, et ceux qui sont perçus comme « allogènes » ou « étrangers ». La faiblesse de la législation foncière, associée à une corruption généralisée, a conduit à une aliénation massive des terres possédées sous le droit coutumier. Traditionnellement, les chefs coutumiers qui détenaient la terre « au nom de leur communauté » ont en grande partie privatisé les biens de la communauté, s'enrichissant au passage de la vente de ces terres aliénées à de riches et puissants particuliers ou à des entreprises étrangères et congolaises.

En RDC, la représentation politique au niveau local est directement liée aux « territoires ethniques ». Par conséquent, il existe un lien structurel entre les revendications foncières des communautés ethniques et leurs demandes d'autonomie et de pouvoir politique. Les communautés qui souffrent d'un manque de représentation locale réclament depuis très longtemps le droit à la propriété foncière afin d'avoir leurs propres chefs. Or, ces demandes rencontrent l'opposition des communautés voisines. Dans bien des régions, notamment à l'Est, cela a débouché sur des violences.

La terre est essentielle pour la subsistance des ménages ruraux, mais elle est aussi très liée aux questions « d'identité et de pouvoir ».[1] Si la pénurie de terre et l'aliénation des terres coutumières ont engendré des conflits fonciers locaux, les tensions autour de tels conflits « localisés » et « intracommunautaires » (ou conflits entre « les citoyens ethniques » et leurs chefs à l'origine des décisions concernant les terres communautaires) se sont généralement transposées au niveau « intercommunautaire ». Les discours opposant les concepts de populations « autochtones » aux populations « allogènes » y ont fortement contribué. Pour certaines communautés, en particulier les Hutu et les Tutsi, le statut « d'allogènes » va de pair avec un droit à la citoyenneté incertain ou contesté. Cette dynamique a engendré des violences de très grande ampleur. À moins que le retour des personnes déplacées intérieurement (PDI) et des réfugiés - notamment ceux d'ethnie tutsi - dans certaines parties du Nord-Kivu ces derniers mois et dernières années ne soit géré avec beaucoup de précautions, ces violences risquent d'être réanimées.

De plus, en situation de conflit, le contrôle des terres représente un « facteur de maintien ». Les individus et leur entourage qui ont bénéficié des changements de contrôle des terres pendant les

1 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 5 octobre 2010.

conflits n'ont pas forcément besoin que la guerre continue pour maintenir *de facto* le contrôle des terres spoliées. Ce qui leur serait plutôt bénéfique serait que les transactions et les mouvements de population qui ont eu lieu pendant la guerre ne soient pas étudiés de trop près et potentiellement annulés, par le biais par exemple de la mise en place de commissions foncières, de processus de médiation, du retour des PDI et des réfugiés, ou d'autres interventions publiques ou non gouvernementales. Afin de ne pas perdre les gains acquis pendant la guerre, de tels acteurs tenteront très certainement d'influencer les hommes politiques ou de maintenir un certain niveau « d'instabilité » de manière à empêcher les ONG internationales et locales et les services publics de prendre pied dans les zones qu'ils contrôlent, et par conséquent d'empêcher le retour de ceux qui se réclament propriétaires des terres qu'ils occupent.

Si l'on veut dresser un bilan réaliste de la situation actuelle dans de nombreuses régions de l'est de la RDC, il est possible de dire que si certaines mesures de stabilité ont été périodiquement introduites depuis 2003, on constate cependant toujours l'existence d'une violence chronique, avec des épisodes d'une très grande brutalité, et d'un risque de systématisation du conflit qui pourrait s'avérer lourd de conséquences.

La RDC se caractérise par une présence très faible de l'État en dehors des principaux centres urbains, ce qui pose problème aux acteurs qui cherchent à briser les liens entre conflits fonciers et violence dans l'est de la RDC. La plupart des interventions habituellement mises en place en situation de post-conflit dépendent généralement de l'existence d'un État responsable, compétent et neutre. En l'absence d'un État à la hauteur ou impartial, on fait traditionnellement appel aux institutions non gouvernementales qui jouissent d'une influence ou d'une légitimité locale. Les autorités coutumières se trouvent généralement en tête de ces listes d'acteurs, tout comme les institutions religieuses dans certains pays. Là encore des problèmes apparaissent, car le rôle des autorités coutumières est juridiquement ambigu : nombreuses sont celles qui sont accusées de corruption et, plus généralement, de poursuivre leurs propres intérêts politiques et économiques au détriment de ceux de leur communauté.

Afin de palier la faiblesse des structures aussi bien gouvernementales que coutumières, de nombreuses organisations ont formé les populations locales à la médiation et ont mis en place des centres locaux de médiation. Ces opérations de médiation ont tendance à être efficaces dans le cas de conflits locaux entre deux parties de même statut social, économique ou politique. Toutefois, lorsque les écarts de pouvoir sont plus grands, notamment lorsque les groupes armés sont impliqués, l'efficacité de cette approche est très limitée.

Il est essentiel que tous les acteurs impliqués dans les efforts actuels de médiation, notamment les Comités locaux permanents de conciliation (CPLC) qui ont été établis à travers Plan de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés dans l'est de la RDC (STAREC) prennent en compte le caractère complexe et multidimensionnel des questions foncières qui recouvrent aussi bien des aspects sociaux, politiques, économiques et culturels que des aspects juridiques et « techniques ». Ces derniers sont souvent privilégiés par les professionnels du secteur foncier. Se contenter de soutenir le système légal dans sa forme actuelle ne peut conduire qu'à conférer une légitimité à ceux qui utilisent le système d'enregistrement foncier pour spolier les requérants coutumiers. Les activités juridico-techniques devraient être encouragées uniquement comme composantes d'un programme plus vaste d'interventions qui viseraient ensemble à transformer l'économie politique du régime foncier dans l'est de la RDC.

Plus précisément, on redoute que les CLPC ne soient pas capables de réussir le délicat compromis sociopolitique nécessaire au traitement équitable des diverses parties impliquées dans des conflits fonciers. Face aux pressions (provenant des communautés locales, des organisations politico-militaires ou du gouvernement), il y a un risque que les CPLC privilégient certains intérêts économiques et/ou politiques au détriment de la question clé de l'équité. Par conséquent, des PDI et des retournés (personnes retournant au pays après une longue absence) pourraient voir

leur retour en toute bonne foi bloqué dans certaines régions. D'autres ayant fait des réclamations douteuses pourraient, ailleurs, avoir gain de cause, ce qui conduirait ainsi à l'expropriation injuste des occupants actuels.

Il est essentiel que les CPLC soient non seulement justes et impartiaux dans leurs décisions, mais aussi qu'ils soient *perçus* comme tels. La mesure dans laquelle les CPLC seront perçus comme justes et efficaces dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment les façons dont des membres du gouvernement provincial et national tentent de les influencer et la manière dont les organisations internationales sont impliquées dans divers aspects de leur conception d'ensemble et de leur fonctionnement au quotidien. Si les décisions rendues par les CPLC sont perçues comme injustes au niveau local, il est très probable qu'elles ne seront pas appliquées. L'appareil de sécurité de l'État n'a ni l'expérience, ni la capacité, ni la volonté politique de protéger la sécurité physique des parties impliquées.

La problématique foncière dans l'est de la RDC ne se résume pas à une question de droit ou à une question purement politique. C'est une problématique bien plus profonde qui fait partie d'une vaste crise agraire aux aspects culturels, sociaux et économiques. La crise agraire est née d'une combinaison d'entraves structurelles à « l'extensification » des systèmes de moyens de subsistance ainsi que de l'intensification des systèmes de petites exploitations, des énormes inégalités dans la taille des parcelles dans certaines régions et de la crise plus généralisée, liée à divers processus de globalisation, qui frappe le commerce des produits agricoles à travers toute l'Afrique. Il est évident que l'absence d'autres moyens de subsistance et les obstacles au « développement » matériel et à la « coopération » sociale dus à la menace ou à la réalité des conflits armés n'ont fait qu'aggraver cette crise agraire. Toute résolution durable des conflits fonciers dans l'est de la RDC doit être assez globale pour régler un ensemble très divers de problèmes économiques, environnementaux, sociaux, politiques, etc.

Néanmoins, une approche progressive est probablement la seule possible pour certaines ONG et d'autres organisations indépendantes de l'État. Cette approche pourra aboutir à des résultats à long terme à condition: a) qu'elle soit maintenue et développée au fil du temps et b) qu'elle ait lieu en bonne coordination avec d'autres activités de l'État, des ONG, de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et d'autres acteurs clés. Par conséquent, il est essentiel d'accroître le dialogue, le partage d'informations, la formation commune, etc. entre ces organisations sur les questions et les interventions d'ordre foncier. De telles interventions ne peuvent fonctionner qu'avec la participation de l'État et des chefs coutumiers. Néanmoins, il ne faut attendre ni de l'Etat, ni les chefs coutumiers qu'ils soient la seule « autorité de légitimation » à l'origine de l'intervention, qui doit aussi impliquer la participation importante d'une grande variété de citoyens locaux.. Comme ces interventions risquent d'être « prises d'assaut » par différentes sortes de puissantes forces, et perdre alors toute légitimité et neutralité, il faudrait que des acteurs internationaux jouent un rôle actif de contrôle et de conseil, tout en évitant de porter la responsabilité des décisions. Il est fondamental que les acteurs locaux « s'approprient » entièrement le processus. Or ceci est difficile, comme le prouve le cas de la Commission foncière de l'Ituri qui, trois ans après sa création, reste extrêmement dépendante de ses donateurs étrangers.[2]

L'afflux incessant de « retournés » au Nord-Kivu, auquel s'ajoutent le maintien de l'influence des groupes armés sur ce processus et la présence d'un certain nombre de mouvements armés opposés aux réclamations foncières de ces populations, représente un risque réel de conflit majeur. Afin d'empêcher une issue aux effets potentiellement ravageurs, une étude indépendante et critique devrait être menée au Nord-Kivu, particulièrement dans le territoire de Masisi, dans le but d'identifier un ensemble d'interventions diplomatiques, informelles, humanitaires et de développement susceptibles d'améliorer la situation.

2 T. Vircoulon et F. Liegeois (2010). *Violence en Brousse.* IFRI, Bruxelles.

Ce rapport émet les recommandations suivantes :

1. Il est urgent de commanditer une étude indépendante de grande ampleur impliquant plusieurs parties pour apporter des informations sur les changements dans le contrôle de la terre au Nord-Kivu, notamment dans les régions qui connaissent actuellement un important afflux de retournés. Ces travaux de recherche devraient examiner « l'économie politique » de la terre dans ces régions et tenter de rendre compte dans le détail et de comprendre les activités de médiation mises en place dans un échantillon de villages témoins. De plus, ils devraient étudier les perceptions que les populations locales ont de ce processus et de son issue, et décrire la manière dont les dynamiques sociopolitiques influencent les risques de conflit. Des travaux similaires devraient également être menés en Ituri et au Sud-Kivu. Toutefois, pour le moment, la priorité reste le Nord-Kivu où les risques de violence de grande ampleur liée aux conflits fonciers sont les plus élevés.

2. Pour réussir, tout processus de médiation et de réconciliation ne doit pas seulement être « en adéquation » avec les réalités sociopolitiques, il doit également faire partie d'un vaste effort de recherche de consensus sur des questions clés telles que le retour des PDI et des réfugiés dans des zones politiquement sensibles ou hautement contestées. Toute intervention dans le secteur foncier comme celles que mène l'ONU dans l'est de la RDC doit être prête à un engagement à long terme sur ces questions, aussi bien sur le plan diplomatique que technique. De plus, elle doit se fonder sur une excellente compréhension des violences et conflits antérieurs liés à la question foncière au niveau local et régional.

3. Afin d'identifier la manière dont des initiatives isolées pourraient être combinées ou adaptées, il est essentiel qu'à court et moyen terme, les différents acteurs du secteur foncier continuent de documenter et de mieux comprendre les interventions en cours relatives aux questions foncières qui sont mises en place par les acteurs locaux et internationaux présents en RDC. Il est important que ces travaux explorent les façons dont des outils innovants, telle la délimitation participative des terres communautaires, ayant fonctionné dans d'autres pays en situation de « post-conflit » pourraient être expérimentés dans l'est de la RDC. Pour cela, il est recommandé de recourir à une combinaison d'approches : tables rondes, conférences, études commanditées et évaluations externes. Le ou les rapports qui en résulteront devront être très largement diffusés et utilisés pour promouvoir l'adoption à grande échelle des approches les plus performantes.

4. Il faudrait qu'à plus ou moins long terme les acteurs du secteur foncier identifient toutes les institutions crédibles et légitimes, qu'elles soient coutumières ou au niveau du district et de la province, ayant pour mission d'intervenir sur les questions foncières. Il est essentiel que les acteurs nationaux et internationaux s'investissent dans une campagne ciblée et durable visant à convaincre de telles organisations d'adopter les approches mentionnées dans ce rapport. L'accent devrait notamment être mis sur le fait d'envisager le régime foncier non pas sous un angle purement juridique, mais comme un ensemble multiple de questions ancré dans une crise agraire généralisée. Cette crise est le resultat d'un ensemble de facteurs étroitement liés parmi lesquels figurent : un accès à la terre extrêmement inégal dans un contexte où de nombreux petits exploitants ne disposent pas d'une superficie suffisante pour faire vivre leur famille ; le manque généralisé de moyens pour investir dans des équipements agricoles modernes, des engrais et autres apports qui contribueraient à l'amélioration de la productivité ; la dégradation des sols due au déclin des méthodes traditionnelles de préservation telles que la mise en jachère ; un réseau routier et de communication mal entretenu, et un système de gouvernance rural corrompu et globalement dysfonctionnel.[3] Avec le temps, l'élaboration de politiques foncières provinciales et d'une politique foncière nationale ainsi que la réforme de la législation foncière seront nécessaires.

3 Ces questions sont plus ou moins pertinentes dans les différentes régions de l'Est. La forte insécurité alimentaire qui règne dans l'Est est une preuve d'une crise agraire générale qui se traduit de différentes manières localement.

Introduction

Cette étude examine l'accès, l'utilisation et la gestion des terres et leurs rapports avec les causes premières de conflit au Nord- et Sud-Kivu et en Ituri. Elle a pour objectif de mettre en évidence les principales lacunes présentes, non seulement dans la compréhension que la communauté internationale a des questions foncières dans l'est de la RDC, mais aussi dans les diverses interventions qui y sont menées. Ce rapport émet des suggestions quant à la manière dont divers acteurs impliqués dans la consolidation de la paix et les questions foncières, dont International Alert, pourraient contribuer à combler ces lacunes.

L'expression « question foncière » recouvre une multitude de problèmes parmi lesquels figurent la pression démographique, le retour des réfugiés et des personnes déplacées, les conflits liés à l'utilisation des terres (agriculteurs contre pasteurs), les réclamations de terres spoliées et les luttes locales de pouvoir. Il est nécessaire de déconstruire les « questions foncières » afin d'examiner (pour chaque province/district) la manière dont l'accès, l'utilisation et la gestion de la terre sont la source de virulents conflits actuels (ou un facteur de risque de violences à venir) et la mesure dans laquelle les initiatives en place envisagent le foncier comme une cause des violents conflits.

Ce rapport se fonde sur des travaux de terrain menés au Nord- et Sud-Kivu et en Ituri de septembre à octobre 2010. Ces travaux consistent en 32 entretiens approfondis avec un large éventail d'informateurs clés tels des représentants d'organisations internationales, des acteurs du système légal d'administration foncière (ex. : employés du cadastre), des autorités publiques locales, des autorités coutumières, des ONG et organisations communautaires locales, des « leaders d'opinion » non officiels, des universitaires, des habitants de communautés locales concernées par les conflits fonciers et les parties directement impliquées dans les conflits fonciers. Les résultats ont été complétés par une revue de la littérature publiée et non publiée sur le sujet.

1. Le régime foncier dans l'est de la RDC : présentation générale

1.1 Introduction

Partout dans le monde, et à n'importe quel moment de l'histoire, la « terre » est un concept complexe qui englobe de multiples aspects. Même lorsque l'on réduit sa définition à la question du contrôle des terres agricoles et pastorales (plutôt qu'aux droits d'accès aux ressources naturelles comme l'eau, les minerais ou les forêts qui sont liés et « ancrés » dans une large mesure dans la question des droits fonciers), la problématique foncière reste une question aux multiples facettes : facette économique, juridique, politique, sociale et spirituelle. Ainsi, la terre joue souvent un rôle important en tant que moyen de production destiné à sa propre subsistance ou à la vente commerciale ; en tant que zone où s'exerce l'autorité politique et qui peut être soumise à des impôts (c'est le concept de « territoire ») ; en tant que moyen par lequel les familles et les individus maintiennent leur influence et leur statut social et aussi en tant que source « d'attachement » ancestral puisque les ancêtres sont enterrés dans les territoires traditionnels. Comme l'a fait remarquer un acteur de la société civile congolaise, 'lorsque l'on perd sa terre, on ne perd pas seulement ses moyens de subsistance, on perd aussi son identité'.[4]

La notion de « terre » est particulièrement complexe dans un contexte de post-conflit, notamment dans des régions comme l'est de la République démocratique du Congo (RDC) qui ont connu au cours des 125 dernières années l'établissement des frontières de l'État colonial et des mouvements massifs de population et de communautés. L'est de la RDC, comme beaucoup de pays du Sud, possède différentes institutions qui prétendent posséder des pouvoirs décisionnels sur la terre et qui peuvent être simplifiées en trois grands systèmes : « coutumiers », « informels » et « publics » (ou « légaux »). La partie ci-dessous repose sur un modèle général de régime foncier dans des pays africains en situation de « post-conflit ». Comme nous le constaterons plus loin, la RDC n'est en rien un cas classique de pays en situation de « post-conflit » ; on peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de ce terme pour de nombreuses zones de l'Est où la violence sévit toujours. Toutefois, malgré ces réserves, la description qui suit donne un cadre aux discussions à venir.

- Il existe un très grand nombre de systèmes coutumiers différents, généralement administrés par des chefs locaux, Bami, ou d'autres chefs qui fondent leur autorité sur leur rôle à la tête d'une communauté ethnogéographique.[5] Leur autorité sur la terre provient à la fois de leur rôle de chef au sein d'une communauté ethnique particulière, mais aussi sur les prétentions qu'a cette communauté au nom de l'histoire de vivre et d'exploiter la terre dans cette zone géographique particulière. L'autorité politique et les réclamations de terres spoliées sont interdépendantes. Les systèmes coutumiers ont tendance à favoriser les réclamations foncières des hommes aux dépens des femmes ; les veuves, les femmes séparées de leur mari et les filles se voient souvent dénier leurs droits sous ces systèmes.

- Les systèmes fonciers *informels* incluent ceux qui sont nés de situations où l'État n'était pas présent et auxquelles les systèmes coutumiers ne s'appliquent pas. C'est le cas, par exemple, des camps de « squatteurs » à la périphérie des agglomérations urbaines qui abritent les personnes déplacées intérieurement (PDI). Les réclamations sous de tels systèmes informels ont peu de chance d'aboutir puisqu'elles ne sont généralement pas respectées par l'État.

- Les systèmes *légaux* reposent sur les lois et les réglementations nationales ; ils s'appuient sur une administration foncière publique qui gère les procédures d'acquisition des terres et les

4 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 5 octobre 2010.
5 *Bami* est le pluriel de *Mwami* qui se traduit parfois approximativement par « roi ».

registres cadastraux. Cependant, par manque de moyens ou de volonté politique, ces systèmes légaux ne sont pas forcément appliqués partout dans le pays. Dans de nombreux pays, y compris la RDC, les terres urbaines sont enregistrées sous le système légal, tout comme le sont les grandes exploitations agricoles, les ranchs, les mines, les plantations forestières et autres parcelles de valeur. Dans certaines régions, comme le territoire de Masisi, la majeure partie des terres ont été enregistrées en raison du nombre important de vastes plantations et de ranchs. Toutefois, dans l'ensemble du pays, les terres majoritairement occupées par de petits exploitants le sont dans le cadre du droit coutumier.

Les systèmes coutumiers, informels et légaux « se chevauchent » géographiquement de sorte qu'une même parcelle de terrain pourra être réclamée par différents acteurs sous différents systèmes. Il en résulte une situation de *pluralisme légal*, où des individus et parfois des communautés peuvent simultanément réclamer une terre à travers une variété de systèmes. De plus, étant donné que les parties prenantes ont tendance à recourir à l'ensemble des options qui s'offrent à elles, ces conflits fonciers peuvent s'éterniser sans déboucher sur un conflit ouvert, mais sans pour autant être résolus. Cette situation est parfois perçue comme un avantage, dans le sens où les innombrables recours en appel jouent parfois un rôle de « soupape de sécurité », réduisant les tensions qui pourraient éclater avec une décision définitive du type « gagnant-perdant ». Néanmoins, elle ne mène pas forcément à une issue équitable, puisque ce sont les parties disposant des moyens suffisants pour poursuivre le litige devant les tribunaux qui tendent à gagner alors que les pauvres ne pouvant pas se payer les avocats, les frais de transport et autres coûts associés au système légal, finiront par devoir accepter un verdict négatif.

Les conflits peuvent mener à une situation encore plus complexe. Comme nous l'avons précédemment mentionné, si l'utilisation et la propriété des terres par les particuliers et les communautés sont réglementées par l'État (dans la mesure de ses moyens et de son intérêt pour la chose), elles sont aussi conçues et reproduites selon des définitions issues de processus sociaux. Pendant les périodes de changements sociaux rapides, de crise et de conflit, les institutions sociales sont ébranlées et fragmentées : le contrôle de la terre et des ressources naturelles évolue. Les relations entre la société et l'environnement sont reconfigurées par le biais d'actions menées aussi bien en désespoir de cause (ex. : recherche de nourriture dans la nature) que dans un but lucratif (ex. : exploitation forestière organisée des zones protégées). Les définitions de « communauté » évoluent selon les épreuves partagées de misère, survie, déplacements et autres changements liés à un contexte de guerre.[6] S'ensuit alors une fragmentation des institutions et des loyautés qui influence la manière dont « le lieu » est défini et dont les droits à la terre sont régulés au niveau local.

Il arrive que la restauration de la stabilité après une crise ou une guerre soit immédiatement suivie d'efforts de la part de l'État pour consolider son contrôle et limiter des utilisations soi-disant « anarchiques » de la terre. Ces tentatives sont souvent liées à des efforts mis en place pour gérer le retour des PDI et des réfugiés, pour résoudre des conflits fonciers et pour s'assurer que la terre n'est pas occupée illégalement. Les agences humanitaires, les institutions de l'ONU (notamment le HCR) et d'autres organismes internationaux sont généralement très impliqués dans de telles tâches, aux côtés d'organisations communautaires locales et d'ONG. Ainsi, après le génocide au Rwanda, un programme d'hébergement d'urgence fut mis en place, de même qu'une politique extrêmement problématique de « villagisation » ou de sédentarisation en villages.[7]

Sur une plus longue période, le gouvernement est souvent appelé par une variété d'acteurs (élites locales, donateurs étrangers, organisations de protection de l'environnement et investisseurs) à définir et à faire appliquer les droits reconnus par la loi relative à l'accès à la terre afin d'améliorer la « sécurité foncière ». Il se peut qu'après un conflit l'État établisse des politiques foncières, réforme des lois, modifie les procédures d'enregistrement des réclamations foncières et développe

6 J. Unruh (2005). 'Land policy reform, customary rule of law and the peace process in Sierra Leone', dans *African Journal of Legal Studies,* Vol. 2, No. 2, p. 94-117.

7 Bien que des milliers de personnes aient bénéficié d'un hébergement grâce au programme, certains villages se sont révélés depuis être non viables. Dans certaines régions du pays, le programme a été associé à de la coercition et à des violations des droits de l'homme. Voir C. Huggins (2009). 'Land in return, reintegration and recovery processes: Some lessons from the Great Lakes Region of Africa' dans S. Pantuliano (2009) (dir.). *Uncharted territory: Land, conflict and humanitarian action*, Practical Action, Rugby.

son administration à travers le territoire national. Il est évident que la manière dont de telles réformes sont développées et mises en place déterminera leurs impacts sur le contrôle de la terre au niveau local. Si la réforme de l'organisation foncière est susceptible d'accroître la sécurité foncière pour certains usagers, d'autres au contraire risquent de perdre le contrôle de la terre. À moins que les réformes foncières ne soient conçues avec beaucoup de soin, ce sont les petits exploitants, les femmes, les orphelins et les autres catégories vulnérables de la population qui risquent de perdre le contrôle ou l'accès à la terre puisque les parcelles sont enregistrées au nom des hommes et de ceux qui sont les plus à même de « tirer leur épingle du jeu ».

Dans l'est de la RDC, les efforts de l'État pour réglementer l'utilisation des terres et gérer les conflits fonciers depuis la signature des accords de paix de Sun City en 2003 ont été généralement trop ponctuels et entravés par des violences perpétuelles et l'instabilité politique. Si le gouvernement a réformé plusieurs lois importantes qui ont des incidences sur le régime foncier (telles que le Code agricole, le Code minier et le Code forestier), ces réformes comportent des positions contradictoires sur les droits de propriété et d'usage : l'État doit encore considérer la question foncière d'une manière substantielle, coordonnée ou systématique. Les efforts pour résoudre les conflits fonciers dans l'est du pays sont limités par le manque, dans de nombreuses régions, d'une présence de l'État qui serait efficace et incontestée. Ces problèmes seront abordés plus en détail dans les parties 5 et 6 de ce rapport.

1.2 Deux dichotomies problématiques : coutumier contre légal et autochtone contre allogène

L'est de la RDC englobe un vaste territoire et une énorme diversité, notamment en matières de géographie, de formes de gouvernance locale, de la composition ethnique, et d'autres aspects. Toutefois, tout en reconnaissant cette diversité, il faut aussi noter deux grandes dichotomies, ou « oppositions » qui jouent un rôle très important dans la majeure partie de cette région et qui, comme nous le verrons ci-dessous, sont à bien des égards associées l'une à l'autre et se renforcent mutuellement.

1.2.1 Systèmes fonciers coutumiers et légaux

Comme nous l'avons déjà expliqué, la plupart des terres de l'est de la RDC sont régies par le droit coutumier, bien qu'il y ait des exceptions notables à cette règle. Il existe de nombreux types de droits coutumiers selon les communautés ethniques. De plus, la coutume peut s'interpréter de maintes façons au niveau local.[8] Ainsi, la flexibilité propre à la tradition coutumière orale est une des raisons pour lesquelles de tels systèmes ont réussi à survivre en dépit des conflits et du rapide changement socioéconomique. Certaines des grandes différences entre les systèmes coutumiers reflètent la diversité des formes sociopolitiques d'organisation. Dans l'ouest de la RDC, par exemple, le régime foncier repose sur un système clanique : les décisions sont prises entre des chefs à un niveau relativement local qui jouissent tous plus ou moins d'un statut égal (on dit parfois de ces systèmes sociopolitiques qu'ils sont « segmentés »). Certaines communautés ethniques de l'est de la RDC, telles les Bafulero, les Bavira et les Babembe (Sud-Kivu) ou les Walendu (Ituri) se caractérisent par une structure similaire.[9]

Dans la majeure partie de l'Est, les systèmes de gouvernance étaient historiquement plus hiérarchiques. Les chefs coutumiers exerçaient leur autorité sur les membres de leur ethnie. Les chefs locaux, dirigés dans de nombreuses zones par un Mwami (chef principal ou « roi ») avaient la « responsabilité » de la terre pour la population sous leur autorité et l'attribuaient aux

8 Par exemple, non seulement le droit coutumier des Nande est différent de celui des Hunde, mais il peut y avoir également au sein de chaque droit coutumier de nombreuses variations puisqu'il est sujet à l'interprétation des chefs.

9 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005). 'Land migration and conflict in Eastern DRC' dans C. Huggins et J. Clover (2005) (dir.). *From the ground up: Land rights, conflict and peace in Sub-Saharan Africa*, ACTS Press/Institute for Security Studies, Nairobi/Pretoria, p.124; Entretien avec une organisation de la société civile, Bukavu, 20 septembre 2010.

ménages sous leur juridiction. Malgré la variété des systèmes fonciers coutumiers, il est possible de distinguer des points communs entre la plupart des systèmes de l'Est.[10] Tout d'abord, l'accès à la terre est principalement déterminé par l'appartenance à une communauté ethnique, un clan ou une famille. Deuxièmement, le système coutumier ne peut pas être dépossédé d'une terre ; autrement dit, la terre ne peut traditionnellement ni être vendue, ni être transférée de manière permanente à quelqu'un en dehors de la communauté ethnique, du clan ou de la famille. Ainsi, les membres de ces communautés détiennent un droit d'usage de la terre, mais pas un droit de propriété comme il l'est généralement défini dans la législation occidentale (ex : Common law et Code civil). Troisièmement, l'accès à la terre dépend du paiement d'une redevance aux chefs locaux (que ce soit en nature, ex. : chèvres, partie des récoltes, ou en argent liquide). Ces redevances remontent la hiérarchie, niveau par niveau, ce qui fait que l'utilisation des terres est étroitement liée au statut sociopolitique. Au sein de la communauté bashi du Sud-Kivu, par exemple, on distingue trois échelons dans la hiérarchie coutumière. En bas de la hiérarchie, le *Mushamuka* est chargé de distribuer la terre au niveau de la colline. Il achemine les redevances collectées vers le *Murhwali* qui exerce son pouvoir sur la région, appelée *Mulagiro*. Au sommet de cette hiérarchie se trouve le *Mwami*.[11] Comme nous l'avons déjà mentionné, les systèmes coutumiers placent le contrôle de la terre, au niveau du foyer, entre les mains du chef de famille mâle, même si les femmes sont celles qui tendent davantage à travailler dans le secteur agricole.

Quelques groupes ethniques minoritaires, dont ceux perçus comme « nouvellement arrivés » dans une région, n'avaient pas leurs propres chefs et étaient considérés comme locataires de l'ethnie majoritaire dans la région. Afin de pouvoir accéder à la terre, ils devaient entretenir de bonnes relations avec les chefs locaux, notamment à travers le paiement de redevances. Les membres de ces groupes minoritaires ne pouvaient pas espérer un statut social supérieur à celui de « clients » des chefs qui agissaient comme des « protecteurs ». Si ces systèmes étaient efficaces dans la mesure où personne, pas même un membre d'une communauté « nouvellement arrivée », ne pouvait se voir refuser l'accès à la terre,[12] ils étaient profondément ancrés dans des inégalités et hiérarchies sociopolitiques et socioéconomiques. L'exemple des immigrés hutu du Rwanda, implantés par les Belges dans le territoire de Masisi (voir plus bas) en est une très bonne illustration.[13] Lors de la première phase de colonisation du Masisi, les immigrés hutu furent placés sous le contrôle d'administrateurs tutsi au Rwanda. Cependant, la deuxième phase d'immigration connut un renversement de cette politique qui subordonna les colons hutu aux autorités hunde locales.[14] Par cette décision, les acteurs de la colonisation cherchaient à offrir aux Hunde un pouvoir politique en compensation de la perte de leurs terres. Toutefois, elle s'avéra ambiguë et contradictoire. Lorsqu'à la fin des années cinquante la pénurie de terres devint un problème urgent pour les Hutu comme pour les Hunde, ces contradictions et ces ambigüités, de même que les soucis liés à la relation entre la terre et le pouvoir politique, attisèrent un conflit localisé. Si l'accès à la terre pour les immigrés rwandais était soutenu par les politiques coloniales, il reposait néanmoins sur le paiement de redevances et leur subordination politique, comme nous l'expliquerons plus loin en détail.

Les autorités coloniales belges gouvernaient indirectement, faisant passer leur autorité par les chefs coutumiers existants. Ainsi, le régime colonial institutionnalisa une forme de gouvernance « ethnique ». Alors qu'une grande partie des Congolais accédaient à la terre de manière traditionnelle (appelée droit de jouissance « autochtone »), le personnel de l'administration coloniale, les missionnaires et autres expatriés passaient par un système parallèle fondé sur le

10 F. Van Acker (2005). 'Where did all the land go? Enclosure & social struggle in Kivu (D. R. Congo)', *Review of African Political Economy*, Vol. 32, No. 103, p. 79-98.

11 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit. p. 124.

12 Les droits des femmes, toutefois, étaient toujours dérivés de ceux des hommes (en général des maris ou des pères). Les femmes qui venaient à sortir du cercle familial (en cas de veuvage, divorce ou séparation) se retrouvaient dans une position de vulnérabilité et risquaient de perdre leur accès à la terre. Si les systèmes coutumiers disposent de quelques « filets de sécurité » pour ces femmes (comme par exemple l'accès temporaire à la terre), ces protections ont tendance à se raréfier en cas de pénurie de terre.

13 Dans la première phase de la *Mission d'immigration des Banyarwanda* (MIB), Hutu et Tutsi quittèrent le Rwanda pour s'installer dans les Kivus. Plus tard, les vagues d'immigration étaient réservées aux Hutu, plus enclins à travailler dans l'agriculture que les Tutsi.

14 B. Mararo (1997). 'Land, power, and ethnic conflict in Masisi (Congo-Kinshasa), 1940s-1994', *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 30, No. 3, p. 503-538.

Code civil belge et géré par l'État central. Le paiement était versé à l'État en échange d'un titre foncier. Comme ce fut le cas dans de nombreux autres pays africains, le régime colonial décréta que toute « terre vacante » était la propriété de l'État et qu'elle ne dépendait plus du contrôle des chefs.[15] Cette définition de « terre vacante » ignorait totalement les droits coutumiers de propriété et d'usage ainsi que les formes « extensives » d'utilisation de la terre pratiquées dans de nombreux endroits.[16] Cette décision concernait de vastes étendues, quelque 27 millions d'hectares traditionnellement réservés à la chasse et à la cueillette, aux pâturages saisonniers ou à l'implantation de futures communautés.[17] De gigantesques plantations furent établies dans certaines régions du pays, notamment dans le territoire de l'Ituri, dans la Province orientale et au Kivu. Dans les années cinquante et soixante, les élites congolaises achetèrent des terres par le biais du système légal, spoliant ainsi les systèmes coutumiers avec la complicité de certains chefs. Au Nord-Kivu, certains notables banyarwanda acquirent des parcelles, conduisant à des tensions avec les membres des communautés « autochtones ». Pendant la guerre civile de 1960-65, certains responsables profitèrent de la situation politique floue pour s'emparer des terres achetées par les Banyarwanda ou les redistribuer.[18]

Le double système d'accès à la terre (coutumier et légal) continua après l'indépendance ; seule une toute petite proportion du territoire national, soit 3 pourcent de la totalité à la fin des années quatre-vingt, était enregistrée sous le système légal, ce qui signifie que la grande majorité des terres restait sous le régime foncier coutumier.[19] Dans l'est de la RDC, de vastes étendues ont été transformées en réserves protégées comme par exemple le Parc national des Virunga (au Nord-Kivu) et le Parc national de Kahuzi-Biega (Sud-Kivu) qui fut créé en 1970 et étendu en 1975. Certains districts sont majoritairement occupés par d'immenses plantations commerciales et des aires protégées au point qu'il ne reste qu'une toute petite proportion de terres que les populations locales peuvent occuper et cultiver ; c'est notamment le cas des territoires de Rutshuru et de Masisi (Nord-Kivu).

La promulgation de la loi de Propriété générale de 1973 (amendée en 1980) annula en théorie ce double système.[20] Cette loi relativement maladroite et décrite comme un « recueil de textes datant de l'époque coloniale » introduisit toutefois un changement par rapport au système colonial.[21] Théoriquement, elle ramena toutes les terres du pays dans le giron de l'État, et dépossédа du contrôle des terres les autorités coutumières qui désormais se virent attribuer le rôle d'administrateurs publics au détriment de leurs pouvoirs de décision. Elle abolit la catégorie de terres « autochtones », dont les droits furent convertis en droits de jouissance et non de propriété, et en fit une catégorie de terres appartenant à l'État. Selon la loi, une ordonnance du président de la République devait être proclamée pour clarifier la définition et le statut des terres coutumières. Malheureusement, ce ne fut jamais le cas, ce qui laissa les ayants droit des terres coutumières dans une situation très confuse et extrêmement fragile d'un point de vue juridique.

La loi de 1973 simplifia les démarches pour les particuliers et les sociétés désirant acheter des terres, y compris celles normalement considérées comme coutumières. En interdisant aux chefs locaux de tirer profit de la vente des terres, elle les réduisait théoriquement au simple rôle d'administrateurs. Toutefois en pratique, ils recoururent à tous les moyens en leur possession pour conserver leur pouvoir et leur influence après 1973. Généralement, ils mirent à profit leur connaissance du terrain et leurs réseaux pour jouer les intermédiaires dans les ventes de terres. Ainsi, ces chefs coutumiers, qui traditionnellement détenaient la terre « au nom de leur communauté », privatisèrent en grande partie les biens fonciers communautaires, s'enrichissant au passage de la vente des terres aliénées.

15 Décret publié par le roi Léopold, le 1er juillet 1885.
16 Les concepts coloniaux reposaient sur un usage « intensif » de la terre, comme l'agriculture sédentaire telle qu'elle est pratiquée en Europe, plutôt que sur une approche « extensive » des moyens de subsistance qui implique un usage saisonnier et non permanent des terres.
17 S. Leisz (1998). 'Zaire Country Profile', dans J. Bruce (dir.). *Country profiles of land tenure: Africa, 1996*. Research paper n. 130, Land Tenure Centre, University of Wisconsin.
18 G. Prunier (2009). *From Genocide to Continental War: The "Congolese" Conflict and the Crisis of Contemporary Africa,* C. Hurst & Co, London, p. 49.
19 S. Leisz (1998), op. cit.
20 République du Zaïre, *Loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés*, Kinshasa, 1973.
21 C. Mastaki et C. Vake, *L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural*, AAP/ILC, Goma.

Ces transactions posaient également d'autres problèmes. Les densités de population de certaines régions de l'est de la RDC sont très élevées et en 1970 les terres vacantes se faisaient déjà rares. Ainsi, la densité de population est passée de 35 habitants/km^2 dans les années quarante à une estimation de 123 habitants/km^2 en 1983[22] dans le territoire de Masisi, et de 26 habitants/km^2 en 1957 à 91 habitants/km^2 en 1984 dans celui de Rutshuru.[23] Certaines des terres aliénées par les chefs et les élites fortunées étaient déjà occupées ou cultivées. La loi exigeait que les biens fonciers fassent l'objet d'une vérification et que les communautés soient consultées avant la vente afin que les ménages soient informés et ne perdent pas la terre qu'ils occupaient directement ou qu'ils utilisaient (ex. : habitation, terres arables ou d'élevage). Il arrivait très souvent que les représentants officiels, y compris les chefs, reçoivent des pots-de-vin pour passer outre cette obligation. Certains ménages perdirent ainsi l'accès à leurs champs. Le plus souvent, les chefs vendaient les terres coutumières mises de côté pour les besoins futurs des communautés, ou les ressources des biens communaux tels que les marais qui servaient pendant les périodes de sécheresse. Les notables de certains groupes ethniques se trouvaient particulièrement bien placés pour enregistrer les terres sous le système légal en raison de leurs liens étroits avec les structures publiques, leur accès privilégié à l'éducation et par conséquent leur facilité avec ces systèmes de « droit écrit » ainsi que leur accès à l'économie formelle et aux richesses nécessaires pour acheter des terres. En Ituri, par exemple, certains membres de l'ethnie bahema, qui avait été favorisée par le système belge, ont commencé à acheter des terres arables qui étaient selon la coutume sous le contrôle des chefs balendu afin de les transformer en pâturages destinés à l'élevage commercial. Les notables bahema avaient tendance à être plus instruits, plus riches et mieux intégrés dans l'économie monétaire que leurs équivalents balendu. Très souvent, les terres étaient aliénées sur les ordres d'hommes politiques influents à Kinshasa ou à Goma et utilisées pour récompenser la loyauté politique.

Pour la petite paysannerie pauvre, il est très difficile de faire enregistrer ses droits fonciers étant donné que le processus est très complexe et implique généralement des frais: déplacements dans les grandes villes (Goma ou Bunia par ex.) et pot-de-vin dans la plupart des cas. Selon des informateurs clés, l'enregistrement d'une petite parcelle de terrain avoisine les 500 USD dans le territoire de Masisi et peut dépasser les 1000 USD dans certains endroits du Nord-Kivu.[24] Ceci représente une somme considérable pour le petit exploitant moyen, et rend, par conséquent, la démarche inabordable pour une grande majorité.

1.2.2 Communautés « autochtones » et « allogènes »

La question du statut « autochtone » ou « local » est importante dans de nombreuses régions de la RDC, comme elle l'est d'ailleurs dans d'autres régions d'Afrique. Le concept des communautés autochtones, également appelées « fils du sol », ne peut se dissocier du pouvoir politique et du contrôle de la terre, qui sont inextricablement liés. Le seul moyen de réclamer le statut d'autochtone est de le faire en opposition à un autre groupe, autrement dit les « allogènes ». En raison de l'histoire des mouvements migratoires, de l'assimilation culturelle et des mariages consanguins à travers l'Afrique, les discours qui vantent les identités autochtones se fondent toujours, dans une certaine mesure, sur une vision mythifiée de la pureté ethnique et simpliste de l'histoire. Alors que le concept d'identité autochtone et allogène est souvent présenté sur le mode binaire, les articulations du statut autochtone fonctionnent à de multiples niveaux (local, provincial, national et régional) ; loin d'être des distinctions strictes, ce sont souvent des catégories floues et flottantes, parfois même contradictoires, qui sont liées au temps, à la géographie et à la politique.[25] L'incertitude et la diversité de la désignation « autochtone » à de multiples niveaux donnent lieu à un mode d'identification tortueux, variable et intrinsèquement conflictuel.

22 B. Mararo (1997), op. cit.
23 G. Prunier (2009), op. cit., p. 48.
24 Entretien avec une organisation religieuse, Goma, 5 octobre 2010 ; entretien avec des "retournés", Ntamugenga, Territoire de Rutshuru, 4 octobre 2010.
25 S. Jackson (2006). 'Sons of which soil? The language and politics of autochtony in Eastern D. R. Congo', *African Studies Review*, Vol. 49, No. 2, p. 95-124.

Ce phénomène présent dans de nombreuses régions de la RDC résulte souvent d'un déplacement forcé de certaines communautés organisé par le régime colonial afin de fournir une main-d'œuvre pour des projets spécifiques. Dans la province du Kasaï, par exemple, des membres de la communauté luba furent déracinés et installés dans des zones habitées par les Luala pour travailler dans les mines de diamants. Des heurts entre la population « locale » luala et les Luba conduisirent à la première guerre civile.[26] Les migrations de communautés telles les Banande et les Bahunde au Nord-Kivu, les Babembe au Sud-Kivu (qui entrèrent en conflit avec les Babuyu qui prétendaient avoir le statut « autochtone ») et d'autres encore en RDC ont été associées avec des tensions liées à la terre et les perspectives économiques. En Ituri, les Balendu revendiquent un plus grand statut « autochtone » (reposant sur une implantation plus longue dans la région) que les Bahema, qui (selon les Balendu et de nombreux historiens) sont arrivés plus tard dans la région. En dépit de cette chronologie des migrations, les Bahema ont sans aucun doute vécu en Ituri depuis des siècles.[27]

Comme nous l'avons déjà vu, l'importance politique accordée au statut « d'autochtone » fut institutionnalisée par le régime belge qui officialisa les systèmes coutumiers locaux (et les unités géographiques de gouvernance sur lesquelles elles se fondaient) et les intégra à la structure administrative de l'État. Sous le système de la « Loi autochtone », les citoyens ne pouvaient prétendre à une représentation politique et à un accès au foncier que par le système administratif défini par l'ethnie. Comme l'a démontré Mahmood Mamdani, les Belges (comme tous les autres pouvoirs coloniaux) organisèrent des sphères juridiques et politiques séparées selon, premièrement, des critères de race (les Européens jouissant de plus de droits que les Africains noirs) et deuxièmement, des critères d'ethnicité au sein de la catégorie dite des « Autochtones ».[28] Selon lui, ces divisions ont persisté à l'époque postcoloniale, avec le concept de citoyenneté se subdivisant en *citoyenneté civique*, qui accordait les droits individuels stipulés dans la Constitution, tels que le droit d'avoir un passeport congolais, et en *citoyenneté ethnique*. Si en théorie la *citoyenneté civique* pouvait être accordée à tous ceux se déclarant de nationalité congolaise, la citoyenneté ethnique dépendait de l'appartenance à une *communauté ethnique* qui entretenait des liens ancestraux à la terre et dès lors était organisée en chefferie. Les communautés minoritaires, qui, comme nous l'avons vu plus haut, étaient « clientes » de ces chefferies, avaient du mal à revendiquer une citoyenneté ethnique, et par conséquent, à revendiquer une terre.

Le statut de citoyenneté des Hutu et Tutsi dans les Kivus

Pour certaines communautés, en particulier celles des Hutu et des Tutsi (appelées « Banyarwanda » ou aussi rwandophones) qui vivent dans certaines régions de l'est de la RDC, le statut « d'allogènes » s'accompagne d'un droit à la citoyenneté incertain ou contesté. Des communautés hutu et tutsi ont vécu dans ce qui est maintenant la RDC avant même que la Conférence de Bruxelles établisse les frontières nationales en 1910. Depuis, ces communautés se sont agrandies avec l'arrivée de membres de leurs ethnies qui ont traversé la frontière de ce qui est désormais le Rwanda (et dans une moindre mesure, le Burundi). Selon certains chercheurs, les rwandophones représentent aujourd'hui 40 pourcent de la population du Nord-Kivu (et se concentrent dans la région du Petit Nord composée des territoires de Masisi, Rutshuru et Walika) où certaines communautés « autochtones » telles les Bahunde et Banyanga représentent seulement 5 pourcent chacune.[29] Toutefois, la proportion des Banyarwanda au Sud-Kivu est bien moins importante. Comme nous le verrons plus loin, les relations politiques entre Hutu et Tutsi dans l'est de la RDC ont fluctué au fil du temps ; si de grands dirigeants hutu ont parfois pris parti pour les Nande et les Hunde contre les réclamations foncières et les réseaux économiques des Tutsi, il leur est aussi arrivé de s'allier avec ces derniers. Il est évident qu'aucun de ces groupes ethniques n'est totalement homogène du point de vue de leurs positions politiques, et les divergences existent en leur sein.

26 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 117.
27 J. Pottier (2003). 'Emergency in Ituri, DRC: Political complexity, land and other challenges in restoring food security'. Article présenté lors du séminaire international de la FAO 'Food security in complex emergencies: Building policy frameworks to address longer-term programming challenges', Tivoli, 23-25 septembre 2003.
28 M. Mamdani (2001). *When Victims Become Killers: Colonialism, nativism and the genocide in Rwanda,* Princeton University Press, Princeton, p. 24-27.
29 G. Prunier (2009), op. cit., p.48.

Le régime colonial encouragea ou força quelque 85 000 travailleurs et leurs familles du Rwanda voisin à émigrer dans la province du Nord-Kivu afin de servir de main-d'œuvre dans les plantations coloniales.[30] Selon Thomas Turner,plus de 25 000 Rwandais ont été installés sur le territoire de Masisi entre 1937 et 1945, bientôt rejoints par 60 000 autres entre 1945-1955, alors que d'autres décidaient d'eux-mêmes de passer la frontière.[31] Certains chercheurs estiment que le nombre total d'immigrés aurait pu atteindre les 300 000 pendant la période coloniale.[32] Certaines communautés rwandophones (c'est-à-dire de langues kinyarwanda et kirundi) se trouvaient également au Sud-Kivu, telle la communauté des Tutsi-Banyamulenge du Haut-Plateau. Du point de vue coutumier, très peu de ces communautés disposaient d'un droit d'accès au foncier par le biais de leur propre chef ou *Mwami*, à l'exception d'une seule communauté située au Bwisha, zone traditionnellement sous le contrôle des *Bami* rwandais.[33] Le régime colonial interféra parfois dans les luttes de succession coutumières, en récompensant ceux qui leur promettaient fidélité, et ces questions continuent encore aujourd'hui de porter ombrage à la légitimité de certains. Cette ingérence participait d'une réorganisation administrative plus large de certaines zones du Kivu, renforçant ainsi l'approche ethnique de la territorialité.[34] Dans le cadre du projet d'immigration rwandaise, les Belges fondèrent la *Collectivité de Gishari* en 1936 pour les Banyarwanda du territoire de Masisi au Nord-Kivu, avec à sa tête leur propre *Mwami* tutsi. Néanmoins, face à l'hostilité des communautés voisines, les Belges revinrent sur leur décision en 1957 et confièrent le contrôle foncier de Gishari aux chefs coutumiers Hunde.

Le statut des Banyarwanda resta controversé et ne fut pas résolu avant l'indépendance. Les tensions liées aux migrations donnèrent lieu, peu de temps après l'indépendance, à des violences au Kasaï (où, comme nous l'avons déjà mentionné, les membres de la communauté « locale » luala attaquèrent les « allogènes » luba) et au Nord-Kivu, où des désaccords interethniques entre Hutu et Hunde sur l'autorité des chefs coutumiers dans le territoire de Masisi provoquèrent la « Guerre des Kanyarwanda ».

Pour des communautés telles que celle des Banyarwanda qui, à défaut d'une citoyenneté ethnique, pouvait obtenir une citoyenneté civique (à l'exception de certaines périodes où leur nationalité fut mise en doute, voir plus loin), la loi foncière de 1973 leur permit d'acquérir de la terre, et par conséquent de se retirer du système coutumier et d'éviter de payer des redevances régulières aux chefs locaux. Dans les années soixante-dix, des hommes politiques et hommes d'affaires banyarwanda entrèrent dans le premier cercle du président Mobutu et purent convertir leur accès au pouvoir et à l'argent en de très vastes propriétés foncières, notamment dans leur région d'origine dans l'Est. Les notables d'autres communautés achetèrent des plantations par profit ou par spéculation, les laissant souvent en état de sous-exploitation. Ainsi, dans les années quatre-vingt-dix, 512 familles (dont 503 d'origine banyarwanda) occupaient plus de la moitié des terres du territoire de Masisi.[35] Gérard Prunier décrit l'étendue de cette « course à la terre » comme incroyable, donnant en exemple la tentative d'un homme d'affaires banyarwanda de prendre le contrôle de 230 000 hectares de terres en 1980, dans un contexte où la moyenne des parcelles au Kivu n'excédait pas un hectare.[36] Néanmoins, la grande majorité des Banyarwanda partageaient le même statut de petit exploitant pauvre que leurs équivalents « autochtones ».

Au niveau national, le concept de statut « autochtone » est lié à la citoyenneté civique et dépend très largement de la réclamation d'appartenance à une lignée congolaise. Toutefois, comme nous le verrons en détail plus loin, la Constitution et la loi sur la nationalité associent la question « d'identité congolaise »

30 Ibid.
31 T. Turner cite A. Kralercomme la source de cette dernière observation. A. Kraler (2004). 'The state and population mobility in the Great Lakes: What is different about post-colonial migrations?' *Sussex Migration,* Working Paper n° 24, University of Sussex.
32 K. Vlassenroot cite L. deSaint Moulin(1995)., 'L'évolution des densités de la population du Zaïre', *Revue Belge de Géographie*,Vol. 58, No.1–2.
33 J. Fairehead (2005). 'Transnational dimensions to environmental resource dynamics: Modes of governance and local resource management in Eastern DRC', dans O. Gausset, M.A. Whyte et T. Birch Thomsen (2005) (dir.). *Beyond territory and scarcity: Exploring conflicts over natural resource management*, Elanders Gotab, Stockholm.
34 T. Turner (2007). *The Congo wars: Conflict, myth and reality*, Zed Books, New York, p. 111, citant Vlassenroot.
35 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit.
36 G. Prunier (2009), op. cit., p.49.

à l'identité ethnique.[37] Le concept de communautés « véritablement » congolaises est né d'une volonté de rendre plus ambiguës les demandes de nationalité des autres, telles que celle des Banyarwanda qui comptent un très grand nombre d'immigrés récemment arrivés du Rwanda (après 1959 et après 1994). Cette procédure a été utilisée comme un instrument politique pour discréditer les opposants politiques aux puissantes forces de l'État. Pendant les élections présidentielles de 2006, l'adversaire d'alors du président Kabila, Jean-Pierre Bemba, encouragea l'opinion populaire à suspecter Kabila d'être « étranger » (soi-disant parce que sa mère n'était pas « autochtone ») alors que lui se définissait comme « 100 pourcent congolais ».[38] Conscient à la fois du potentiel rôle économique et politique des Banyarwanda dans l'est de la RDC, mais aussi de leur vulnérabilité en raison de leur exclusion de la « citoyenneté ethnique », le président Mobutu (au pouvoir de 1965 à 1997) instrumentalisa les lois sur la citoyenneté, les modifiant à plusieurs reprises de manière à faire du statut civique des Banyarwanda une condition de leur soutien à sa politique. En 1972, à l'instigation de Barthélemy Bisengimana Rwema, réfugié tutsi du Rwanda et directeur de cabinet du président Mobutu, un amendement à la loi sur la citoyenneté accorda le statut de citoyen à quiconque résidant en RDC (alors nommé Zaïre) avant 1950. Or, en 1981 à la suite de l'éviction du pouvoir de Bisengimana, cette loi fut annulée. La citoyenneté dépendait à nouveau de l'origine ethnique d'un groupe se trouvant sur le territoire du Zaïre au 1er août 1885.[39] La citoyenneté est donc un instrument politique qui resurgit en périodes de troubles lorsque la définition même de l'État et la légitimité de son pouvoir sont remises en cause. Les droits relatifs à la nationalité et à la citoyenneté ont été définis, accordés et révoqués par de puissants acteurs politiques qui appliquent le principe du « diviser pour mieux régner ».

À la suite des accords de paix de 2003, la citoyenneté civique est restée quelque peu ambigüe pour les Banyarwanda. Il est important de noter que les communautés rwandophones ont eu généralement le droit de voter aux élections de 2006, élections étroitement surveillées par la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et la communauté internationale.[40] Toutefois, la loi de 2004 sur la nationalité ne résout pas de façon concluante la question de la citoyenneté civique pour les communautés rwandophones.[41] Cette nouvelle loi définit deux catégories de nationalité, une fondée sur les origines et une sur l'acquisition. La citoyenneté par origine est accordée à : un enfant dont l'un des parents est congolais, quiconque remplissant les critères de l'article 6 selon lequel tout enfant non reconnu né sur le sol congolais ou tout enfant dont l'un des parents est apatride, ou bien étranger, mais dont la nationalité n'est pas transmissible par filiation. L'acquisition de la nationalité est examinée au cas par cas et participe d'une procédure de naturalisation, d'adoption, d'option, de mariage ou naissance et de résidence.[42] Cet article qui fut vigoureusement contesté, mais finit par être adopté, stipule que : *'Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République démocratique du Congo) à l'indépendance'*.

Même si cet article représente un élargissement de la définition de la nationalité, le problème principal réside dans le fait qu'identifier les groupes « authentiques » restera un processus très difficile et hautement politisé étant donné le caractère complexe, controversé et les multiples vagues qui composent l'histoire des mouvements migratoires en RDC.[43] Notamment, une lecture particulière de cette section pourrait insister sur le fait que tout groupe voulant remplir les critères de citoyenneté comme énoncés par l'article 6 devra être capable de justifier, non seulement de sa présence sur le territoire à la date indiquée, mais aussi de la propriété ou du contrôle d'une partie du territoire qui constituait le Congo, ce qui autrement dit revient à la citoyenneté ethnique, précédemment définie. Les Banyarwanda ayant été historiquement exclus de la citoyenneté ethnique, cet article procure les moyens à certains acteurs politiques de refuser le droit à cette communauté d'acquérir la nationalité congolaise.

37 Article 10 de la Constitution : « Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo à l'indépendance. »
38 M. Bøås (2008). 'Just another day –The North Kivu security predicament after the 2006 Congolese elections', *African Security* Vol. 1 p. 53-68.
39 S. Jackson (2007). 'Of 'doubtful nationality': Political manipulation of citizenship in the D. R. Congo', *Citizenship Studies*, Vol. 11, No.5, p. 483-488.
40 Cependant, on note que dans certaines régions on a empêché physiquement des Banyarwanda de voter.
41 2004, *Loi n° 04/024 relative à la nationalité congolaise.*
42 S. Jackson (2007), op. cit., p. 490.
43 Ibid., p. 491.

Comme l'a montré Turner, certaines cartes ethnolinguistiques qui remontent à l'époque coloniale et qui continuent d'être utilisées pour justifier l'appartenance ethnique ou dénoncer des populations comme étrangères omettent les communautés rwandophones. Conçues à l'origine par l'administration coloniale belge pour gouverner diverses populations, ces cartes qui délimitent l'occupation prétendument historique de groupes ethniques en RDC sont encore utilisées aujourd'hui par des groupes locaux qui tentent de revendiquer leur autochtonie.[44] Ainsi en Ituri, pas plus tard qu'en 2010 lors d'une séance de médiation, le recours à des cartes datant de la période coloniale par des chefs bahema pour corroborer des réclamations foncières provoqua le départ indigné des chefs balendu.[45] Par ailleurs, un prêtre catholique[46] a récemment publié une carte qui omet les Banyamulenge au Sud-Kivu. Les critères d'inclusion sur une carte d'un groupe ethnolinguistique particulier hérités des données coloniales comme celles utilisées par Léon de Saint-Moulin concernaient principalement la taille d'un groupe donné et sa cohésion sociale et administrative. Comme la population banyamulenge au Sud-Kivu était répartie sur trois territoires « officiels » (Uviva, Fizi et Mwenga) et de ce fait ne représentait qu'une minorité sur chaque territoire, elle a été totalement omise des cartes du Sud-Kivu. De même, au Nord-Kivu, les cartes ne montrent qu'un bloc de Banyarwanda désigné comme « Banyabwisha ». Le texte indique qu'une chefferie leur avait été accordée en 1920, mais ne mentionne en aucun cas que les Banyabwisha occupaient la région avant la période coloniale, même si d'autres sources démontrent que les Hutu et Tutsi étaient en effet présents.[47] Du côté rwandais de la frontière, le concept de « Grand Rwanda » fait encore parfois l'objet de discussions et apparaît sur certaines cartes utilisées dans le secteur touristique.[48] L'idée centrale derrière l'appellation « Grand Rwanda » est qu'à l'époque précoloniale, les communautés qui vivaient à l'intérieur des frontières modernes de ce qui est désormais la RDC, payaient des redevances au *Mwami* rwandais et que par conséquent les frontières précoloniales du « Rwanda » s'étendaient à des régions comme le territoire de Rutshuru. C'est ainsi qu'en 1996, l'ancien président du Rwanda, Pasteur Bizimungu, brandit une carte du « Grand Rwanda » au cours d'une conférence de presse internationale, apparemment pour justifier le rôle du Rwanda dans les évènements qui avaient lieu de l'autre côté de la frontière au Sud-Kivu. [49]

Pour en revenir à la loi sur la nationalité, on peut noter que l'article 22 énonce que la nationalité par acquisition peut être refusée à ceux qui 'se sont livrés au profit d'un État étranger' ou qui ont commis 'des crimes économiques'. Le rôle important de certains rwandophones dans des réseaux contrôlant l'exploitation des ressources minérales et autres richesses naturelles, ainsi que l'image de nombreux rwandophones comme une communauté « transfrontalière » avec des liens avec le Rwanda signifient que l'article 22 pourrait être utilisé comme une excuse pour continuer à refuser le rang de citoyens aux Banyarwanda.[50] De plus, comme la constitution rwandaise accepte la double nationalité et octroie la nationalité rwandaise à tous ceux qui se réclament « d'origine rwandaise », l'idée selon laquelle les rwandophones sont potentiellement « rwandais » est encouragée.

Certains chercheurs, tels que Stephen Jackson, considèrent que les modifications de la définition légale de citoyenneté (« citoyenneté civique ») s'accompagnent de changements parallèles, pour ne pas dire d'une restructuration globale des structures politiques au niveau local et de leurs relations au partage de la terre afin de court-circuiter la logique d'exclusion de la citoyenneté ethnique. Lucy Hovil est du même avis, affirmant que la loi sur la citoyenneté de 2004 '… se sert toujours des groupes ethniques et de l'identification des liens historiques au territoire comme critère premier pour l'acquisition de la citoyenneté, préservant de ce fait la philosophie de l'ethnicité comme le fondement de l'appartenance nationale.'[51] Ceci, note-t-elle, oblige la réification des identités ethniques et des frontières qui peuvent être violemment mises en application dans la course à la terre et au pouvoir.

44 T. Turner (2007), op. cit.
45 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide.
46 Voir de L. de Saint-Moulin(1998). 'Conscience nationale et identités ethniques. Contribution à une culture de la paix', *Congo-Afrique*, n. 330, p. 587-630, cité dans T. Turner (2007), p. 65.
47 T. Turner (2007), op. cit., p. 66.
48 Cartes montrant les frontières du « Grand Rwanda » en vente dans une boutique de souvenirs d'un hôtel de Ruhengeri en 2007. Observation personnelle.
49 G. Prunier (2009), op. cit., p.71.
50 S. Jackson (2007), op. cit., p. 491.
51 L. Hovil (2010). 'Who belongs where? Conflict, displacement, land and identity in North Kivu, Democratic Republic of Congo', *Citizen and Displacement in the Great Lakes Region,* Working Paper n. 3, International Refugee Rights Initiative and Social Science Research Council, p. 34.

2. Quelques dynamiques de conflits violents dans l'est de la RDC

2.1 Introduction

Comme l'ont démontré des études historiques telles que celle d'Adam Hochschild[52], la violence et l'oppression caractérisent depuis longtemps la gouvernance de ce territoire connu désormais sous le nom de RDC. Les dimensions structurelles du conflit ont été mises en place pendant la période coloniale et renforcées sous le régime impitoyable et corrompu de Mobutu et de sa politique du « diviser pour mieux régner ». À l'époque coloniale, la priorité résidait dans l'exploitation totalement libre de la main-d'œuvre locale et des richesses naturelles, exploitation qu'il serait plus juste de qualifier simplement de « pillage » des ressources sous un mince vernis d'autorité de l'État. Les efforts pour construire un État congolais efficace et équitable étaient de l'ordre du minimum comme en témoigne le fait qu'à l'indépendance, seuls dix Congolais dans tout le pays étaient titulaires d'un diplôme universitaire.

Immédiatement après l'indépendance, les assassinats et les conflits armés dominèrent la vie politique, conséquences à la fois des luttes internes pour le pouvoir et de l'importance que ce vaste pays représentait pour la géopolitique de la guerre froide. Si cette étude ne s'étend pas sur l'histoire postcoloniale de la RDC, on peut noter simplement que le régime destructeur et opportuniste de Mobutu a « vidé » l'État de tout son sens et de ses pouvoirs de sorte que les institutions publiques n'aient pas les moyens de fournir des services et surtout de remplir un rôle d'arbitre impartial en cas de litiges entre des particuliers, des groupes ou des institutions. Sous-payé et mal dirigé, le secteur judiciaire devint, à l'instar de toutes les branches du service public, rapidement très corrompu. De même les riches et les puissants pouvaient facilement se servir de l'appareil administratif du secteur foncier manquant cruellement de fonds, afin de déposséder ceux qui étaient dans leur droit sous le régime légal ou coutumier. Certaines régions du pays furent particulièrement privées de droits, ce qui donna lieu à de nombreux soulèvements et tentatives de sécession pendant la période postcoloniale. Si l'érosion des institutions publiques et la pauvreté et l'instabilité qui en ont découlé s'expliquent en partie par le manque de considération que Mobutu avait pour le bien public (résumé dans la culture populaire par le célèbre et fictif article 15 de la constitution : 'Débrouillez-vous tout seuls'), elles ne peuvent toutefois se réduire à un signe « d'anarchie ». Comme l'ont montré les chercheurs Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz,[53] le désordre qui régnait dans la vie publique zaïroise résultait en partie d'une tactique politique et économique menée consciemment par les élites au pouvoir.

En fin stratège, Mobutu excellait à jongler avec les destinées des élites politiques et économiques en montant ses adversaires politiques les uns contre les autres. La nature ethnique des négociations politiques signifiait que la dichotomie « autochtone » contre « allogène » était souvent évoquée et renforcée, de sorte que les luttes de pouvoir au sein des élites politiques et économiques se répercutaient sur leurs communautés ethniques. Lorsque sa stratégie ne parvenait plus à contenir les tensions inhérentes au système politique dysfonctionnel congolais et que les violences éclataient, Mobutu pouvait toujours compter sur le recours à la force, comme lorsqu'il envoya ses troupes réprimer les affrontements entre les Bahema et les Balendu en Ituri en 1993, ou lorsque la même année, il déploya ses troupes d'élite au Nord-Kivu.[54]

Au début des années quatre-vingt-dix, le pouvoir de Mobutu commença à décliner. Non seulement son rôle dans la politique régionale avait changé depuis la fin de la guerre froide, mais il se

52 A. Hochschild (1998). *King Leopold's Ghost: A Story of Greed, Terror and Heroism in Colonial Africa*, Mariner Books, New York.
53 P. Chabal et J-P. Daloz (1999). *Africa works: Disorder as a political instrument*, International African Institute/James Currey/Indiana University Press.
54 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 165 ; G. Prunier (2009), op. cit., p. 51.

trouvait aux prises avec le nouveau contexte de multipartisme et l'effondrement économique du pays. Par ailleurs, malgré sa capacité à tirer profit des rivalités interethniques au Kivu, il n'était jamais parvenu à contrôler totalement les dynamiques politiques et économiques dans la région. Et pour cause, il est déjà difficile de comprendre complètement l'incroyable complexité du Kivu, gouverner la région efficacement l'est encore plus. Comme le montre très bien Prunier, le Kivu en 1993 représentait une combinaison de facteurs uniques :

> *'C'était une raison essentielle à la révolte de 1960 contre le gouvernement du roi Léopold ; c'était une extension des problèmes ethniques et politiques du Rwanda ; sa population, extrêmement importante, avait des contradictions démographiques et tribales propres ; il entretenait des connexions avec le conflit du Rwenzururu en Ouganda et il était la base arrière de la guerre civile qui secouait à l'époque le Burundi.'*[55]

Il n'est donc pas étonnant que la « Guerre mondiale d'Afrique », comme sera désigné plus tard le conflit en RDC, ait trouvé son origine dans les Kivus. Le conflit se caractérise par sa complexité et par le changement au fil du temps des acteurs et des problèmes. Le bref compte-rendu qui suit ne cherche pas tant à être exhaustif qu'à mettre en contexte la discussion sur les liens entre régime foncier et violences. Si la terre n'est ni le seul problème ni pas même le problème principal des conflits en RDC, elle occupe néanmoins une place centrale dans la compréhension des conflits, notamment au niveau local.

2.2 La terre et les conflits au Nord-Kivu

2.2.1 Causes de conflits

Des liens ont été établis entre les dynamiques de conflit au Nord-Kivu et les données démographiques (c'est-à-dire la taille respective des populations des différentes communautés ethniques dans certaines zones), ainsi que la prospérité économique et les aspirations politiques de ces communautés. L'exemple du territoire de Masisi, qui a connu de très fortes violences entre les milices hutu, tutsi, hunde et nyanga, est à cet égard très instructif.

À la suite de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 qui sanctionna les élections démocratiques comme mode d'accès au pouvoir, les élections furent organisées à chaque niveau de l'administration. Dans le territoire de Masisi, les rwandophones qui étaient dominants en nombre commencèrent à remporter les élections ; ainsi, plus de 80 pourcent des conseillers élus étaient banyarwanda.[56] Cependant, au niveau provincial et national, les Banyarwanda ne se présentaient pas aux élections (apparemment en raison du manque de candidats dotés d'une instruction ou d'un sens politique suffisants). Les responsabilités politiques clés au niveau national et provincial étaient donc tenues par des Bahunde, aux côtés de groupes banande et banyanga. Un sentiment d'hostilité à l'égard des Hutu se propagea, s'exprimant souvent à travers des références aux « fils de la terre » (ceux qui doivent hériter de la udongo ya baba, terre de leurs pères, en Swahili).[57] Dominants au niveau de la province, les Hunde commencèrent à prendre le contrôle des services stratégiques qui exerçaient de fortes pressions sur les responsables politiques banyarwanda. En 1963, trois ans après l'indépendance, les Hunde exerçaient un contrôle politique total sur certaines zones du territoire de Masisi telles que Muvunyi-Kibabi. La consolidation du Mouvement populaire de la révolution (MPR) de Mobutu au rang de parti national en 1972 donna une assise politique solide aux Hunde sur le plan local en les inscrivant dans une administration nationale plus large, même si le MPR s'était initialement présenté comme la solution pour en finir avec les nationalismes micro-régionaux.[58] Les groupes rwandophones, qui au début des années soixante-dix avaient progressivement gagné un pouvoir économique et une influence nationale, éprouvèrent de la frustration vis-à-vis de leur exclusion des responsabilités politiques locales et des pouvoirs fonciers qui allaient de pair.

55 G. Prunier (2009), op. cit., p. 46-47.
56 M. Mararo (1997), op. cit., p. 519.
57 Ibid., p. 520.
58 Ibid., p. 525.

À la fin des années quatre-vingt, le poids de la croissance démographique dans certaines zones de l'Est, notamment dans les territoires de Masisi et de Rutshuru au Nord-Kivu, accrut la pénurie de terres et fit ressortir d'autant plus nettement les griefs à l'égard de l'aliénation des terres coutumières. Dans certaines régions, cette demande pressante de terres était exacerbée par la dégradation du milieu. Incapables d'entretenir la fertilité des sols par la mise en jachère (la superficie de leurs terres étant insuffisante) et de financer une intensification agricole (en achetant par exemple des engrais), les petits exploitants virent leur production diminuer sans pour autant pouvoir compenser cette perte en utilisant d'autres terres. Bien qu'il y ait très peu de données sur le nombre de conflits fonciers intracommunautaires répertoriés à cette époque (par exemple les litiges entre voisins sur une question de délimitation des terres ou entre frères et sœurs concernant l'héritage des terres), il semble raisonnable d'imaginer que la proportion des conflits augmenta avec le poids de la croissance démographique. Alors que ces conflits « locaux » sont rarement pris en compte par ceux qui essaient de comprendre les dynamiques des violents conflits, ils peuvent entraîner des tensions sociales et économiques très importantes. Une étude menée au Rwanda, juste de l'autre côté de la frontière dans les années qui ont précédé le génocide de 1994, a démontré les conséquences que de tels conflits pouvaient avoir sur une communauté.[59] Avec autant de voisins et de membres d'une même famille en conflit les uns contre les autres, la confiance au sein de la communauté en pâtit sérieusement et les soupçons de sorcellerie, d'empoisonnement et autres malveillances augmentèrent. Au cours des trois mois que dura le génocide, des dizaines de personnes dans cette zone presque exclusivement hutu furent tuées et il semblerait que cela soit dû le plus souvent à leur implication dans des conflits fonciers.

Si l'on part du principe que des dynamiques similaires, du moins quelques-unes, faisaient leur apparition dans les zones les plus densément peuplées du Nord-Kivu, on peut facilement comprendre les raisons pour lesquelles les chefs locaux voulaient éviter d'être tenus responsables de l'aliénation des terres coutumières. Si le rôle de certains chefs « autochtones » (notamment des chefs bahunde et banyanga au Nord-Kivu) dans des affaires de corruption ne fait aucun doute, beaucoup d'autres responsables locaux réussirent à rejeter la faute sur les acquéreurs, particulièrement ceux appartenant à des communautés « allogènes » ou minoritaires. Ainsi, alors que les Bahunde revendiquaient des terres au nom de leur autochtonie et de leurs droits coutumiers, symbolisés par les postes politiques qu'ils occupaient, les Hutu, qui n'avaient pas de chefs à eux, se référaient au contraire au régime foncier tel qu'il était défini durant la période coloniale et qui reposait sur le statut de premier occupant et la mise en valeur de la terre.[60]

Les pauvres paysans hutu du Masisi, ainsi privés de terre, s'installèrent sur le territoire voisin de Wakilale, ce au grand mécontentement des communautés locales banyanga et de leurs chefs. La mise en place de la politique de « géopolitique » à la suite de l'introduction du multipartisme en 1993 ne fit qu'aviver un peu plus ces tensions ethniques. Cette politique qui stipulait que l'appartenance aux institutions publiques soit basée sur des quotas régionaux servit à Mobutu à exacerber la compétition ethnique et de ce fait à se maintenir au sommet de cette pyramide fondée sur le népotisme. Même si pendant la période coloniale et tout au long de l'indépendance les responsabilités politiques et la terre étaient totalement liées à l'ethnicité, les antagonismes générés pouvaient être généralement contenus par le pouvoir dictatorial d'un État totalement centralisé et de ses appareils coercitifs. En ouvrant le domaine politique à la démocratie du multipartisme, les intérêts ethniques l'emportèrent sur le besoin d'un projet commun pour la société.

Au Nord-Kivu, les élites bahunde et banande coopérèrent afin d'empêcher les candidats banyarwanda d'accéder à des postes régionaux. En partie en signe de protestation, Magrivi, la Mutuelle des agriculteurs de Virunga qui défend les intérêts des agriculteurs hutu, encouragea ses membres à refuser de payer les redevances aux chefs locaux. Progressivement, Magrivi se transforma en une milice armée hutu, soutenue par le président rwandais, Juvénal Habyarimana, qui la considérait

59 C. Andre et J-P. Platteau (1995).'Land relations under unbearable stress: Rwanda caught in the Malthusian trap', Centre de Recherche en Économie de Développement, Namur. La communauté en question est l'ancienne commune de Kanama dans l'ancienne préfecture de Gisenyi.

60 M. Mararo (1997), op. cit., p. 518. Les Hutu de Bwisha étaient la seule communauté hutu à avoir un chef.

comme un moyen de recruter des forces pour combattre le Front patriotique rwandais (RPF), mené par les Tutsi, qui avait envahi le Rwanda à partir de l'Ouganda en octobre 1990.[61]

Au début des années quatre-vingt-dix, les tensions étaient donc extrêmement fortes et se concentraient sur le foncier et la concurrence économique. Dans le cadre du multipartisme, les responsables politiques exploitèrent ces récriminations afin d'en tirer un bénéfice politique. Des milices banande, bahunde et banyanga étaient déjà formées et avaient attaqué les communautés banyarwanda en 1993. Au début des années quatre-vingt-dix, les postes de direction au niveau de la province et du territoire au Nord-Kivu étaient occupés par des Nande. Cette communauté, très puissante sur le plan économique, est traditionnellement perçue comme rivale des Tutsi (qui comptent eux aussi une assez large élite fortunée) et des Hutu banyabwisha dont les revendications de citoyenneté congolaise étaient les plus difficiles à décrédibiliser.[62] En 1991, les dirigeants politiques nande créèrent la milice Ngilima, une des premières milices à porter le nom de *Mayi-Mayi*. Les exactions de 1993 furent encouragées par un discours public donné par le gouverneur du Nord-Kivu qui prôna la violence à l'égard des rwandophones.[63] Les communautés banyarwanda contre-attaquèrent, faisant plusieurs milliers de victimes et forçant Mobutu à s'installer momentanément à Goma pour réprimer les violences.

La situation était donc déjà très incertaine et conflictuelle lorsque le Génocide rwandais de 1994, qui se solda par la victoire du RPR, entraîna l'afflux massif au Nord-Kivu de réfugiés hutu et de groupes armés (parmi lesquels les *Interahamwe*, anciennes troupes gouvernementales des Forces armées rwandaises, aussi appelées ex-FAR). Ceci contribua à attiser les conflits ethniques, d'autant plus que les extrémistes hutu s'entrainaient et se réorganisaient dans les camps de réfugiés autour de Goma et appelaient à la création d'une « Terre hutu » dans les territoires de Masisi et de Rutshuru. Certains Hutu congolais qui n'avaient jusqu'à présent jamais manifesté d'hostilité à l'égard des Tutsi se laissèrent influencés par ces nouveaux arrivants dont l'accès aux armes leur offrait un moyen de se défendre contre l'attitude agressive des communautés « autochtones ». De nombreux Tutsi du Nord-Kivu avaient déjà fui les violences en 1993 ; d'autres franchirent la frontière avec le Rwanda lorsqu'à la suite de la victoire du RPF, les milices rwandaises hutu arrivèrent massivement et massacrèrent les Tutsi congolais. Mobutu apporta son soutien diplomatique et matériel aux rescapés de l'ancien gouvernement rwandais et intégra le concept de « Terre hutu » dans sa stratégie de victoire aux élections de 1997.

Ces tensions locales autour de la terre, ainsi que des politiques régionales, expliquent les dynamiques derrière la formation en octobre 1996 de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) et le début de la « Première rébellion ». Les forces de l'Armée patriotique rwandaise (RPA) s'associèrent aux alliés locaux et attaquèrent les camps de réfugiés au Kivu dans l'intention non seulement de les détruire et de forcer les réfugiés hutu à retourner au Rwanda, mais aussi de tuer les *Interahamwe*, les ex-FAR et autres groupes armés. Un nombre inconnu de civils hutu furent tués dans le processus, soit du fait de bombardements systématiques de groupes mêlant réfugiés et groupes armés, soit de la prise intentionnelle pour cible des Hutu. L'AFDL et le RPA infligèrent également des violences aux communautés congolaises « autochtones », attisant ainsi une haine à l'encontre des Tutsi. Dans certains cas, des communautés locales « autochtones » sympathisèrent avec les Hutu et ajoutèrent foi à l'idée d'un « complot tutsi » (impliquant des Tutsi et des membres d'autres groupes ethniques perçus comme venant de la même famille tels que les Hema et les Banyanga) pour contrôler l'ensemble de la région des Grands Lacs. Face à cette « conspiration tutsi » imaginaire, les Hutu, en tant que tribu bantu, vinrent à être considérés comme plus proches des Congolais autochtones. Cela montre la nature très fluctuante de la catégorie « autochtone » et des contradictions qui règnent au sein des définitions de son statut selon le niveau auquel elles sont employées. Ainsi, une autochtonie régionale qui inclut les Hutu congolais est contredite au niveau national en RDC où ce groupe est généralement défini comme « allogène ».[64]

61 G. Prunier (2009), op. cit.
62 T. Turner (2007), op. cit., p. 124.
63 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 146.
64 Voir S. Jackson (2006), op. cit.

À la différence des territoires de Masisi et de Rutshuru, la région du « Grand Nord », qui comprend les territoires de Beni et Lubero, a dans l'ensemble connu une relative stabilité depuis la fin de la « Deuxième rébellion » en 2003. Par rapport à d'autres zones de la Province, ces territoires sont dotés d'une population ethnique plus homogène, à dominance nande. Néanmoins, en raison de sa très forte densité de population, certaines parties du Grand Nord sont le théâtre de nombreux conflits fonciers. En effet, des élites nande extrêmement fortunées ont investi dans les plantations, donnant lieu à d'extrêmes inégalités foncières dans maintes zones. Ainsi, une enquête conduite à Luhotu au début des années quatre-vingt-dix a estimé que 31 pourcent des vastes concessions occupaient 71,2 pourcent de la surface cultivable.[65] Même si ces conflits dans les territoires de Beni et Lubero restent importants, ils sont moins directement associés à la menace de conflits de grande ampleur que ceux que l'on trouve dans d'autres régions du Nord-Kivu, et de ce fait ne seront pas examinés dans ce rapport.

2.2.2 La terre comme facteur de maintien des conflits au Nord-Kivu

Comme Koen Vlassenroot et Johan Pottier l'ont constaté dans leur analyse, la terre en RDC n'est pas seulement une cause de conflit, elle est aussi un facteur de perpétuation du conflit.[66] De « source » de conflit, elle se transforme en « ressource » des conflits.[67] Pendant les périodes de conflit ou d'instabilité, les groupes armés et autres puissants acteurs peuvent tirer profit du vide institutionnel pour s'enrichir de la vente des terres, mener des activités de recherche de rente autour des terres et des richesses naturelles et s'emparer de terres à des fins spéculatives. Ces revenus leur permettent alors d'acheter des armes, des soutiens politiques et d'autres atouts qui les aideront à entretenir le conflit. Si le conflit prend fin et que la présence de l'État se renforce, de telles transactions risquent d'être compromises ou annulées ; d'où la nécessité pour ces acteurs d'entretenir un certain niveau d'instabilité.

Bien qu'il ne soit pas justifié (et impossible dans ce court rapport) de rendre compte dans le détail des évènements de la Première et Deuxième rébellion, il est toutefois important de noter que les mouvements rebelles, tels que le Rassemblent congolais pour la Démocratie-Goma (RDC-Goma) au contrôle d'une grande partie du Nord- et Sud-Kivu entre 1998 et 2003, le RCD-ML au contrôle de la zone de Beni-Butembo à la même époque, ainsi que le CNDP dans certaines zones des territoires de Masisi et Rutshuru entre 2007 et 2009, ont bénéficié sur le plan économique et politique de la distribution ou du contrôle des terres arables et des pâturages ainsi que du nouveau tracé des limites administratives.[68] Cela prouve donc l'importance du « warlord tenure » (littéralement, « régime foncier du seigneur de guerre »), comme on le désigne dans la région.[69] Afin de s'approprier ces transactions foncières, les organisations politico-militaires telles que le CNDP ont manipulé le processus de succession dans plusieurs chefferies ou tout simplement intimidé ou assassiné les autorités coutumières qui s'y opposaient. Des structures publiques parallèles (telles que des forces de police ou des administrateurs) ont été mises en place avec pour résultat le fait que les individus, familles et communautés ethniques qui s'étaient alliées aux mouvements qui contrôlaient de facto la zone, ressortaient victorieux de tout conflit foncier dans lequel ils étaient parties prenantes. Les dirigeants de ces organisations politico-militaires, notamment le RCD-G, le RCD-ML et le CNDP, ont également utilisé l'argent provenant du trafic des minéraux (cassitérite, coltan, or, etc.) pour acheter de vastes concessions un peu partout au Nord-Kivu, entraînant l'expropriation de nombreux propriétaires fonciers coutumiers locaux. Les milices locales gagnent également de l'argent en échange de services de « sécurité » pour le compte de gros propriétaires terriens impliqués dans des conflits fonciers ou désirant expulser les

65 K. Vlassenroot (2006) citant M. Tsongo (1994). *Problématique d'accès à la terre dans les systèmes d'exploitation agricole des régions montagneuses du Nord-Kivu (Zaïre)*, UCL, Louvain-La-Neuve.

66 J. Pottier (2003), op. cit.

67 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 175.

68 Voir par ex. Organisation des Nations Unies (2008). *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, ONU, New York ; et Turner (2007), op. cit., p. 142.

69 Le terme « warlord tenure » est utilisé dans J. Unruh(2006). *Resource rights in transition*, ARD, Burlington. Les dates du contrôle par les rebelles sont relativement floues puisque la fin officielle d'une rébellion ne reflète pas nécessairement un véritable changement dans l'influence des personnes et des réseaux.

agriculteurs ou les occupants des terres qu'ils contrôlent. Dans certains cas, les parties en litige ont été tuées par les milices en question.

Un certain nombre de communautés et de groupes armés ont profondément empiété sur le Parc national des Virunga qui a souffert de graves dégradations causées par ces incursions, le braconnage ainsi que le déboisement pour le bois de chauffage. Des camps de PDI accueillant des Tutsi se sont montés en bordure du parc en 2002 et se sont agrandis depuis ; les résidents cultivent les terres dans l'enceinte du parc avec l'apparente bénédiction du CNDP.[70] L'autorité gouvernementale responsable du parc, l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN) n'a aucun accès à cette zone en raison de la militarisation de la gouvernance locale. Des camps de pêcheurs, la production de charbon de bois et d'autres trafics opèrent à l'intérieur de parc. Certaines communautés ont empiété sur plus de 15 km à l'intérieur du parc.[71]

2.2.3 Quelques problèmes fonciers actuels au Nord-Kivu

La situation au Nord-Kivu, jusque-là généralement très instable, a évolué quelque peu depuis l'arrestation par les autorités rwandaises de Laurent Nkunda, ancien chef du CNDP, et des négociations qui ont suivi entre le CNDP et le gouvernement, débouchant sur les accords d'Ihusi. Néanmoins, en raison de la composition du CNDP en différentes factions, des règlements de compte sanglants en interne ont déjà eu lieu et une instabilité à venir est à craindre. Si le CNDP a été officiellement intégré aux FARDC, les Forces armées de la République démocratique du Congo, cela s'est fait par un processus « d'intégration rapide » et non de « *brassage* » (consistant à déployer les troupes dans diverses régions de la RDC). Ainsi, les structures administratives parallèles mises en place par le CNDP fonctionnent toujours dans certaines zones, notamment sur une partie du territoire de Rutshuru.[72] Par conséquent, le CNDP a toujours un pied en dehors des structures d'État.

Les opérations conjointes des FARDC et des Forces rwandaises de défense (FRD) contre les FDLR (menées en février 2009 sous le nom d'« Umoja Wetu ») ont conduit à de très graves violations des droits de l'homme, infligées à la fois par les troupes des FARDC et des FRD et par celles des FDLR par représailles. Même si les opérations semblent avoir seulement réussi à déplacer les FDLR et à améliorer la sécurité dans quelques zones uniquement, elles témoignent toutefois d'un rapprochement entre les autorités de Kinshasa et de Kigali, ce qui ne peut être qu'un point positif pour une stabilité à venir. Cependant, rien ne garantit que l'entente actuelle perdure étant donné les facteurs structurels (tels que les données démographiques, économiques et géopolitiques) qui imposent leur propre logique sur les relations entre la RDC et le Rwanda.

Depuis 2002, on constate un afflux lent, mais régulier de personnes franchissant la frontière avec le Rwanda pour se rendre au Nord-Kivu, notamment sur le territoire de Masisi ; nombreuses sont celles qui réclament la citoyenneté congolaise, un chiffre qui n'a cessé d'augmenter ces dernières années et qui devrait continuer à le faire dans les mois et années à venir. En effet, le HCR estime qu'il y a 50 000 réfugiés officiels au Rwanda, 20 000 au Burundi et 45 000 en Ouganda. À cela s'ajoute un nombre inconnu d'anciens habitants de la RDC qui ne sont pas enregistrés par le HCR, mais qui vivent dans des villages au Rwanda. Il est probable qu'une certaine partie de cette population regagne la RDC, même si elle n'est pas couverte par l'Accord tripartite de 2010. Ces réfugiés peuvent s'attendre pour la plupart à trouver leurs terres et leur maison occupées par d'autres. Bien souvent, les terres seront prises par des membres de leur famille qui risquent de ne pas être disposés à les abandonner, ou bien par des voisins ou des étrangers qui en ont gagné le contrôle soit par la force soit en l'achetant à une tierce personne. Certains individus occupant les terres laissées vacantes par les réfugiés sont armés.

Les réfugiés, notamment ceux actuellement présents au Rwanda et au Burundi, sont en majeure partie Tutsi ; leur retour est de ce fait particulièrement délicat.[73] En effet, ceci est dû aux problèmes

70 International Alert (2010). *Refugees in eastern DRC: A discussion document*, International Alert, London.
71 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 30 septembre 2010.
72 Entretiens avec des informateurs clés, Ntamugenga, territoire de Rutshuru, 4 octobre 2010.
73 Pratiquement tous les réfugiés au Rwanda sont tutsi. Sur le total des réfugiés au Burundi, quelque 10 000 sont banyamulenge.

historiques liés à la citoyenneté des Banyarwanda (voir plus haut) ; aux déclarations faites par des chefs « autochtones », des organisations de la société civile et des hommes politiques selon lesquelles certains des réfugiés seraient en fait des Rwandais n'ayant jamais vécu en RDC, et à la manière dont les questions de sécurité et de citoyenneté des Tutsi ont été exposées par le CNDP. Ce dernier, en effet, justifie son existence en se présentant comme un gage de sécurité physique pour les Tutsi, en plus d'être une organisation extrêmement structurée et disciplinée. Les groupes armés, tels que l'Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS) et des branches des Patriotes résistants congolais (PARECO) comme le groupe Lafontaine, qui ne font pas partie du processus de paix s'opposent au retour des réfugiés en affirmant que ce serait ouvrir la voie à la consolidation et à l'augmentation du pouvoir des « Rwandais », notamment les « Tutsi », sur les terres.[74] Certains affirment que le CNDP a expulsé des petits exploitants (une tendance désignée comme « déplacement forcé ») pour favoriser le retour des réfugiés.[75] De plus, selon des témoignages, une importante quantité de bétail en provenance du Rwanda aurait été apportée en RDC.[76] Comme cela s'est déjà produit par le passé, il est possible que des Rwandais fassent paître leurs bêtes en RDC, où les terres sont plus abondantes, par de la famille ou des employés.[77]

Comme souligné par International Alert, [78] le retour des réfugiés a été jusqu'à présent spontané (c.-à-d., non encadré par le HCR) et mal documenté dans l'ensemble. Il n'y a aucune information officielle sur le nombre de personnes ayant passé la frontière. Cela constitue un risque très sérieux pour la stabilité de la région. Des organisations telles qu'ONU-HABITAT qui supervisent les activités de médiation dans le territoire de Masisi, ont été suspectées de faciliter l'afflux organisé de « Rwandais ».

L'afflux actuel de « retournés » au Nord-Kivu et la possibilité de mouvements similaires au Sud-Kivu montrent le besoin urgent d'organiser des interventions chargées d'apporter une stabilité *temporaire* en proposant des solutions aux conflits fonciers où toutes les parties sortiraient gagnantes. Toutefois, si ces solutions ont pour résultat l'acceptation sans réserve des revendications foncières de tous les « retournés », dont beaucoup sont considérés avec suspicion par les communautés « autochtones » et plusieurs groupes armés, elles risquent d'entraîner plus tard un vaste conflit. Étant donné la nature essentiellement tutsi de ces mouvements de « retournés », le rôle de facilitateur du CNDP à leur retour et les antécédents de conflits dans la région, cette violence non seulement serait extrêmement sanglante, mais elle pourrait s'étendre très rapidement à d'autres acteurs régionaux, notamment le Rwanda. Ainsi cela laisse à penser que certains des exercices de médiation actuellement menés, tels ceux à l'initiative d'agences de l'ONU, pourraient, au lieu d'aider à trouver des solutions, réserver davantage de problèmes. S'il est nécessaire d'approfondir les recherches pour avoir une compréhension holistique des dynamiques en jeu et repérer les mesures possibles d'apaisement, certaines observations préliminaires sont proposées à la partie 4.2.

2.3 La terre et les conflits au Sud-Kivu

2.3.1 Causes de conflit

Le contexte du Sud-Kivu diffère de celui du Nord-Kivu principalement en raison des densités de population bien plus faibles dans une grande partie de la région, ce qui réduit légèrement les tensions socioéconomiques et politiques autour de l'accès et du contrôle des terres. Le territoire de Fizi-Itombwe par exemple, compte en moyenne 28 personnes au km^2.[79] Néanmoins, certaines zones de la province telles que le Bushi (habité par les Bashi) sont très densément peuplées. En 1959, les

74 International Alert (2010), op. cit. L'APCLS se compose essentiellement de combattants bahunde alors que les PARECO-Lafontaine recrutent essentiellement chez les Banande.
75 Ibid.
76 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 30 septembre 2010.
77 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 158.
78 International Alert (2010), op. cit.
79 Entretien avec Bulongo Safanto, chercheur indépendant sur les questions foncières au Sud-Kivu.

ménages à Kabare (Sud-Kivu) disposaient en moyenne de moins d'un hectare,[80] un chiffre susceptible d'avoir diminué peut-être de moitié aujourd'hui, et bien en dessous du minimum nécessaire pour faire vivre une famille. Les territoires de Kabare, Walungu et Kalehe, accueillent, par endroits, plus de 400 habitants/km^2, ce qui est supérieur à la moyenne du Rwanda.[81] Toutefois, nous nous garderons bien d'établir des liens trop simplistes entre densité de population et violence. Si une forte densité de population (associée à une pénurie de terres) s'accompagne généralement d'un nombre élevé de conflits fonciers, la question de savoir dans quelle mesure ces conflits généreront une violence de très grande ampleur dépend très largement de facteurs politiques qui sont le plus souvent externes à la région en question. Comme le remarque Vlassenroot, les conflits ne débouchent sur une violence de grande ampleur que par l'intervention d'acteurs politiques et militaires.

Si les dynamiques du Sud-Kivu se distinguent de celles du Nord-Kivu, cela s'explique aussi en grande partie par l'histoire très différente des relations entre les groupes « autochtones » et « allogènes ». Bien que la violence ethnique du milieu des années quatre-vingt-dix ait mis plus de temps à se déclarer au Sud-Kivu,[82] des dynamiques à peu près similaires ont fini par se développer en 1996.

Comme pour le Nord-Kivu, l'administration belge est intervenue dans le tracé des frontières administratives et les structures de gouvernance au Sud-Kivu. Selon Turner, les politiques belges « incohérentes et intéressées » à l'égard des Banyamulenge sont en partie responsables des conflits entre les Banyamulenge et leurs voisins.[83]

Un nombre relativement petit de rwandophones, arrivé en plusieurs vagues, occupe des régions du Sud-Kivu depuis plusieurs siècles.[84] Pendant la période coloniale, 7 000 travailleurs originaires du Ruanda-Unrundi furent amenés en RDC pour travailler dans les mines. D'autres immigrés du Burundi, appelés Barundi, traversèrent la plaine de Rusizi dans les années qui suivirent la période coloniale. Bien qu'ils représentent quelque 15 pourcent de la population du territoire de Fizi-Baraka d'après Prunier, ils ont toujours entretenu des relations de relative coopération avec leurs voisins « autochtones ». Certains rwandophones isolés trouvèrent un compromis avec des chefs coutumiers, devenant le plus souvent les « clients » (qui payent des redevances) de chefs « autochtones », notamment des chefs bahavus ou batembo dans le territoire de Kalehe. [85] Toutefois, avec le temps, au fur et à mesure que leurs effectifs augmentaient, les rwandophones dans certaines zones telles que Ziralo (Kalehe) exigèrent une représentation politique. Certains chefs locaux utilisèrent cette situation à leur avantage. Ainsi, un chef d'une communauté voisine de Ziralo leur proposa l'autonomie foncière en échange de leur association à son groupement (Buzi). De cette manière, l'augmentation de sa population sous son autorité politique ne pouvait pas manquer d'accroître son prestige et son influence.[86]

Les « Banyamulenge » constituent un groupe important des Rwandophones. Cette communauté tutsi s'est installée en altitude sur les pâturages du haut plateau d'Itombwe dominant la plaine de Rusizi, une zone qui se trouve au centre de trois unités territoriales (les territoires de Fizi, d'Uvira et de Mwenga). Par conséquent, comme nous l'avons précédemment remarqué, les

80 K. Vlassenroot (2006). *Households land use strategies in a protracted crisis context: Land tenure, conflict and food security in eastern DRC*, Universiteit Gent.

81 T. Hyawe-Hinyi, *Sud-Kivu : de plus en plus de paysans sans terres, Syfia Grands Lacs*, 6 mai 2010. Disponible sur http://www.syfia-grands-lacs.info/index.php5?view=articles&action=voir&idArticle=1753, accédé pour la dernière fois le 16 novembre 2010. La densité de population rwandaise a une moyenne supérieure à 320 habitants/km^2. H. Musahara et C. Huggins 'Land reform, land scarcity and post-conflict reconstruction: A case study of Rwanda' dans C. Huggins et J. Clover (2005) (dir.), *From the ground up: Land rights, conflict and peace in Sub-Saharan Africa*, ACTS Press/Institute for Security Studies, Pretoria.

82 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 147.

83 T. Turner (2007), op. cit., p.80.

84 G. Prunier (2009), op. cit., p. 51. T. Turner (2007), op. cit., p. 79 remarque que leur arrivée est difficile à dater.

85 J-J. Kanjira, 'La Problématique de gestion des terres et des carrés miniers dans le territoire de Kalehe', dans IFDP (dir.), *La Problématique foncière et ses enjeux dans la province du Sud-Kivu, RDC, Actes de la Table Ronde organisée à Bukavu du 10 au 11 mai 2010*, CORDAID/ICCO, Bukavu, 2010.

86 Ibid.

Banyamulenge representent pour une proportion relativement insignifiante de chaque territoire.[87] De ce fait, ils ont été considérés comme une minorité, n'ayant ni le droit d'accéder à la terre ni au pouvoir politique par le biais de la « citoyenneté ethnique ». Néanmoins, dans les années quatre-vingt-dix, ils représentaient quelque 80 000 personnes au total. Ils n'ont eu de cesse de gagner davantage d'autonomie politique au niveau local, ce qui leur avait été refusé par les Belges.[88] Jusqu'à la rébellion Simba dans les années soixante, les Banyamulenge restèrent à l'écart des évènements politiques nationaux.[89] En 1965, les troupes Simba perdirent la rébellion, s'enfuirent dans le territoire d'Itombwe, tuèrent et mangèrent les bovins appartenant aux Banyamulenge. Ces derniers acceptèrent les armes fournies par les loyalistes de Mobutu pour chasser les rebelles Simba, dont beaucoup étaient issus des communautés voisines babembe, bafuriiru et bavira.[90] Une fois la rébellion réprimée, certains Banyamulenge furent récompensés par le gouvernement par des postes dans l'armée nationale et par un accès à la santé, à l'éducation et à d'autres services. Ces évènements allaient causer pour longtemps des tensions entre les Banyamulenge et les autres communautés.

Les décennies qui suivirent virent la richesse et l'influence des Banyamulenge augmenter progressivement. Toutefois, leurs demandes pour obtenir le contrôle de leur propre territoire rencontrèrent l'opposition des autres communautés. Les tensions avec ces dernières augmentèrent à la suite de l'afflux de réfugiés hutu qui arrivèrent après l'assassinat du président du Burundi, Melchior Ndadaye (un Hutu) par des officiers de l'armée tutsi en 1993.[91] Le discours populaire tenait les Banyamulenge responsables par association des problèmes causés par leurs frères ethniques non seulement au Burundi, où un régime militaire oppressif dirigé par des Tutsi avait régné pendant des décennies, mais aussi au Rwanda, où le FPR était accusé d'avoir déclenché la guerre civile et d'avoir abattu l'avion transportant les présidents rwandais et burundais le 6 avril 1994. Les extrémistes anti-tutsi affirmaient que les Banyamulenge faisaient partie d'un projet plus vaste de domination régionale par les Tutsi avec l'aide du Rwanda et de l'Ouganda. Même si des Banyamulenge avaient, en effet, individuellement rejoint le FPR, la communauté dans son ensemble n'avait pas encore pris position à l'égard de la dynamique régionale plus large du conflit. Toutefois, la situation changea lorsque des responsables politiques locaux dans la région d'Uviva encouragèrent publiquement la persécution des Banyamulange qu'ils décrivaient comme des étrangers et des allogènes, et qu'en 1996 des jeunes Babembe se regroupèrent en milices pour aller tuer et piller les foyers banyamulenge. Ils étaient soutenus dans leur action par le président Mobutu qui, à l'approche des élections de 1997, était en quête de voix et désirait s'attacher le soutien des communautés « autochtones » (qui, pourtant, ne l'appréciaient généralement pas) en désignant les Banyamulenge comme bouc émissaire.[92] Les alliés du président avaient déjà mis en place une campagne de haine ethnique. Ainsi, le parlementaire Anzuluni Mbembe avait signé en 1995 une déclaration affirmant que tous les Banyamulenge étaient des réfugiés récents, ignorant ainsi le temps qu'ils avaient passé dans le pays. Les Banyamulenge commencèrent alors à s'armer, achetant des armes auprès du FPR au Rwanda et même auprès des forces armées zaïroises. Le FPR envoya des commandos secrets dans la région d'Itombwe pour affronter les troupes du gouvernement zaïrois, et plus tard en 1996, des Banyamulenge attaquèrent eux-mêmes des réfugiés hutu dans le territoire d'Uvira.[93] Dès lors, les membres de la communauté Banyamulenge s'engagèrent totalement dans l'AFDL. Au cours des années qui suivirent, ils échangèrent avec leurs voisins ethniques des représailles et des atrocités pendant que la première rébellion, et plus la tard la deuxième rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie, s'éternisait. Toutefois, les tensions entre la direction et les dirigeants de fait rwandais de l'AFDL d'une part, et les membres congolais de l'AFDL d'autre part, finirent par

87 M. Mamdani (2001), op. cit., p. 248.
88 G. Prunier (2009), op.cit., p. 52 remarque qu'à des fins politiques, les chiffres de la population banyamulenge ont été systématiquement sous-estimés par leurs rivaux et gonflés par les dirigeants banyamulenge.
89 La rébellion Simba fut menée par des hommes politiques de gauche dans l'est de la RDC (Province orientale et Kivu). À la suite de l'assassinat en 1961 de l'ancien Premier ministre socialiste, Patrice Lumumba, les chefs de la rébellion combattirent le gouvernement pro-occidental et pro-capitaliste de Kinshasa. Après avoir atteint son apogée en 1964, la rébellion fut réprimée en 1965.
90 T. Turner (2007), op. cit., p. 86 ; Prunier (2009), op. cit., p. 52.
91 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 146.
92 G. Prunier (2009), op. cit., p. 69.
93 Ibid., p. 72.

conduire en 1999 à une mutinerie complète menée par un Munyamulenge, le commandeur Patrick Masunzu. Elle culminera dans de lourds affrontements entre les troupes banyamulenge et les forces armées rwandaises en 2002.[94]

2.3.2 La terre comme facteur de maintien des violents conflits au Sud-Kivu

Comme partout ailleurs en RDC, la plupart des conflits fonciers au Sud-Kivu opposent des voisins, des membres d'une communauté locale ou d'une famille et portent sur des problèmes de délimitation, de succession ou sur les termes d'un contrat oral de location. Dans la plupart des cas, ce type de conflits fonciers se prête tout particulièrement à la médiation informelle et ne devrait normalement pas déboucher sur des violences. Néanmoins, en raison de la grande circulation d'armes et de la volonté des miliciens de « louer leurs services », même les litiges ordinaires sont susceptibles de se régler par la violence. En échange d'une somme relativement modeste, des membres des groupes armés peuvent intimider ou tuer les parties prenantes. Dans certains cas, des meurtres par représailles peuvent avoir lieu. La militarisation de la société empêche donc la résolution durable de tels litiges.

Les hommes d'affaires locaux comme les grandes multinationales sont impliqués dans l'expropriation de petits exploitants dont l'accès à la terre est régi par le droit coutumier. Même si ces acteurs n'ont pas besoin d'un conflit total pour mener des expropriations et ont, d'ailleurs, besoin d'un minimum de stabilité pour maintenir leur contrôle sur leurs biens fonciers, ils sont susceptibles de payer les groupes armés locaux en échange d'une « protection » contre d'autres groupes armés ou des communautés locales qui pourraient autrement tenter d'occuper à nouveau les concessions disputées. Ces paiements financent un certain niveau de violence en continu et permettent aux groupes armés de terroriser perpétuellement les communautés en imposant des « impôts » arbitraires et illégaux ou tout simplement en dévalisant les civils.

De même, si certains groupes militaires peuvent contrôler ou bénéficier indirectement des différentes mines au Sud-Kivu, c'est uniquement parce que l'État n'a pas encore réussi à regagner totalement le contrôle de la province. Les FARDC, ainsi que les différentes milices *Mayi-Mayi*, les FDLR, les PARECO et autres groupes armés maintiennent leur influence sur les réseaux miniers parce que les structures publiques en sont incapables. Il est donc dans l'intérêt de nombreux acteurs, aussi bien au sein de l'armée et d'autres branches de l'appareil de l'État que dans les groupes armés, de maintenir une situation de « ni guerre ni paix » afin de détourner les gains du secteur minier et d'autres activités lucratives.

2.3.3 Quelques problèmes fonciers actuels au Sud-Kivu

Les problèmes politiques présentés ci-dessus interagissent avec des conflits de moindre importance qui sont de plusieurs ordres. Un exemple de litige concerne notamment les droits de pacage. À la saison sèche, en quête de pâturages pour leur troupeau, les pasteurs se retrouvent souvent à sortir de leur groupement ou de leur territoire. Ce déplacement saisonnier, appelé transhumance, relève d'une adaptation nécessaire aux facteurs écologiques et est pratiqué par tous les gardiens de troupeau dans le monde. Il n'est pas rare en Afrique que les tensions montent au sujet de bêtes qui mangent ou détruisent les cultures et que les gardiens de troupeau soient requis de payer un dédommagement ou de donner tout simplement des bovins aux chefs coutumiers en guise d'impôt. S'ils refusent, ils sont souvent attaqués par les *Mayi-Mayi* locaux ou autres groupes armés.[95] Ce type de litiges oppose souvent les fermiers babembe et les gardiens de troupeau banyamulenge.[96]

Comme dans le reste de la RDC, les conflits fonciers sont générés par l'aliénation des terres coutumières par le marché (c.-à-d. par les cadastres publics). Les expropriations à grande échelle sont une cause très importante de récriminations parmi les petits exploitants et les paysans en

94 T. Turner (2007), op. cit., p. 93.

95 Les *Mayi-Mayi* sont souvent appelés groupes locaux « d'autodéfense », mais comme tout groupe armé, ils sont très souvent impliqués dans diverses formes de trafic des ressources naturelles et de taxation illégale ainsi que des violences envers les communautés. Entretien avec l'organisation Action pour le développement et la paix endogènes (ADEPAE), septembre 2010.

96 Entretien avec une organisation internationale, Bukavu, 27 septembre 2010.

manque de terre. Au Sud-Kivu, ces conflits risquent de déboucher sur des violences de faible intensité étant donné la grande disponibilité des armes et la diversité de petits groupes *Mayi-Mayi* semi-organisés.[97]

Un autre ensemble de conflits, souvent associé à d'autres désaccords fonciers, concerne les demandes pour la création de nouvelles unités administratives. Par exemple à Kahele, on trouve deux exemples de tels conflits. Le premier oppose les Batembo aux Bahavu sur la question de la création d'un nouveau territoire, le Bunyakiri, qui serait dominé par les Batembo. Créé sous le régime du RCD, qui intervint également sur le système des chefferies dans la région, le territoire de Bunyakiri fut aboli en 2008. Ces évènements entraînèrent des divisions, notamment entre les chefferies Batembo, qui persistent aujourd'hui.

Par ailleurs, à la même époque, un nouveau groupement du nom de Mianzi principalement occupé par les Banyarwanda fut également créé.[98] Pour les Banyarwanda, cette création signifiait qu'ils n'étaient désormais plus clients des chefs havu et tembo pour accéder à la terre et que ces régions minières de grande valeur étaient maintenant sous leur contrôle administratif. Toutefois, ce groupement fut aboli en 2003.

Avant les opérations conjointes de la RDC et du Rwanda contre les FDLR, les troupes FARDC qui étaient stationnées au Sud-Kivu avaient tendance à éviter les zones où se trouvaient les FDLR. Au lieu de sécuriser certaines zones de la province contre les FDLR et d'autres groupes armés, le déploiement des FARDC était davantage motivé par des tentatives de contrôle du lucratif secteur minier. Très souvent, les mines ne sont pas contrôlées par un seul groupe armé. À la place, les recettes sont « taxées » par plusieurs groupes à différents niveaux de l'extraction, du transport et de la distribution. Si les opérations contre les FDLR, qu'ont menées les FARDC avec l'aide d'autres groupes armés rapidement et informellement intégrés, ont modifié les lignes de contrôle dans certaines régions, elles n'ont toutefois pas fondamentalement changé cette dynamique. Dans la majeure partie de la province, les différents groupes armés se consacrent à leurs activités économiques (qui, outre l'exploitation minière, reposent sur « l'imposition » de la population aux marchés locaux et barrages routiers, et d'autres filières), leurs objectifs militaires ne passant qu'au deuxième plan après le profit.

Récemment, des opérations militaires contre les FDLR ont donné lieu à des représailles contre les populations civiles du Sud-Kivu. Dans une moindre mesure, elles ont conduit les combattants FDLR et FARDC à s'installer dans de nouvelles zones au Sud-Kivu, créant des pressions supplémentaires sur les ressources foncières puisque les combattants et les personnes à leur charge occupent des terres pour les cultiver. Selon des ONG locales, l'armée et leurs personnes à charge occupent directement les terres (ex. : des troupes FARDC sur les terres et dans les maisons de civils à Bulambika dans le territoire de Kalehe) ou bien réclament des « paiements » en nature ou en argent à la population locale.[99] Les PARECO, tout comme des milices *Mayi-Mayi,* opèrent également dans le Kalehe. Selon certains observateurs, les tentatives d'intégration des groupes armés ces dernières années (dans le cadre du processus Amani) a généré une multiplication des milices, toutes cherchant à obtenir une partie des ressources de l'État par le biais de négociations et d'une intégration.[100]

2.4 La terre et les conflits en Ituri

2.4.1 Causes de conflit en Ituri

L'Ituri a une longue expérience des conflits fonciers inter et intracommunautaires qui remonte probablement à avant l'arrivée des colons belges. Cependant, comme partout ailleurs sur le continent, le pouvoir colonial n'a fait qu'exacerber ces tensions en restreignant les déplacements

97 Entretien avec une organisation internationale, Bukavu, 27 septembre 2010.
98 Rapport confidentiel.
99 Entretien avec une organisation locale de la société civile, Bukavu, 27 septembre 2010 et rapport confidentiel.
100 Rapport confidentiel.

de certaines communautés, en intervenant dans les structures coutumières locales et en favorisant certaines ethnies au détriment d'autres par un soutien politique et matériel.[101] Au cœur des violences se trouvent deux communautés, les Balendu et les Bahema, même si ce sont loin d'être les seules à être impliquées ou à en subir les conséquences. Cette région, comme bien d'autres en Afrique, a connu des migrations de nombreuses communautés ethniques différentes.[102] Les Lendu, qui sont le groupe le plus important en terme de population, vivait de manière dispersée et selon une organisation clanique. Les clans étaient d'ailleurs très autonomes et avaient tendance à ne pas s'entendre (voire à être violents les uns envers les autres). Le contrôle des terres était également très décentralisé ; les chefs de famille et les lignées jouissaient d'une autorité considérable. Les Hema, pour leur part, avaient un système hiérarchique à la tête duquel les chefs prenaient les décisions concernant la terre. Trouvant que le système des Bahema s'adaptait bien à sa stratégie de gouvernement indirect, le régime belge favorisa l'intégration des Hema dans l'économie de marché et leur accès à l'éducation par rapport à d'autres communautés, notamment les Lendu.[103]

Les litiges fonciers de longue date entre les Balendu, majoritairement des agriculteurs, et les hommes d'affaires bahema (spécialisés dans l'élevage commercial) furent exacerbés par les « projets de développement » financés par les donateurs internationaux dans les années quatre-vingt qui privilégiaient l'investissement dans le pastoralisme, soi-disant au détriment des terres arables.[104] Même si les agriculteurs qui perdirent leurs terres furent apparemment dédommagés, leurs descendants ont tendance à considérer ces expropriations comme illégitimes.[105] La Loi foncière de 1973 avait déjà conduit à l'aliénation de terres coutumières en Ituri. De plus, les litiges concernant la délimitation des terres étaient très fréquents : de nombreux agriculteurs se plaignant que les vastes élevages commerciaux s'agrandissaient, empiétant ainsi sur les terres communautaires.

Ces tensions liées à la terre, notamment entre les Hema et les Lendu, avaient déjà donné lieu à de violents affrontements (des violences n'avaient épargné aucune décennie depuis les années soixante,[106] mais restaient toutefois contenues par les systèmes coutumiers de résolution des conflits). Cependant, elles s'intensifièrent rapidement lorsque la Force de défense populaire de l'Ouganda (UPDF) occupa l'Ituri dans le cadre de sa participation à la « Deuxième rébellion ». L'UPDF, en collaboration avec les milices locales, apporta son soutien aux intérêts des Bahema, nommant ces derniers à des postes administratifs importants et servant souvent de gardes du corps particuliers aux riches propriétaires bahema impliqués dans des conflits fonciers. L'UPDF prit également la décision unilatérale d'élever le district de l'Ituri au rang de province. Les communautés balendu se plaignaient depuis longtemps que les hommes d'affaires bahema achetaient des terres illégalement, en recourant à la corruption, sans respecter les procédures de vérification et de consultations indiquées par la Loi de Propriété générale de 1973. Ainsi, à Kasenyi, au sud-est du district, huit concessions très importantes (de plusieurs centaines d'hectares chacune) ont été créées dans les années quatre-vingt pour accueillir des milliers de têtes de bétail.[107] Les Balendu dénoncèrent aussi le fait que lorsque l'Église, institution largement dominée par les Bahema, venait à vendre des terres ecclésiastiques, elle donnait toujours la priorité aux Bahema pour les acquérir.

Vers la fin de l'année 1999, des membres de différentes communautés du territoire de Djugu se rencontrèrent et convinrent que les familles vivant en minorité dans des enclaves ethniques où d'autres ethnies jouissaient d'une représentation politique (autrement dit, les familles vivant en dehors de zones jouissant de la « citoyenneté ethnique ») devaient rejoindre les zones où leur ethnie était dominante afin d'éviter d'être la cible de violences. Cette insistance sur une approche de retour

101 Pour un résumé, voir K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit., p. 164-165.

102 Il y a en fait de nombreux sous-groupes chez les Lendu que l'on distingue selon leur région, par ex. : les Lendu-Pitsi, Djatsi et Tatsi au nord, et les Ngiti (ou Bindi) au sud. Les Hema se divisent également en sous-groupes et comptent notamment les Gegere et les Hema Boga au sud qui se sont sédentarisés avant d'autres groupes. Bureau du Project Ituri, *Rapports de Projet*, Bunia, 1982.

103 Pour plus de détails, voir J. Pottier (2003), op. cit., et J-P. Lobho (1971). 'Impact de la colonisation belge sur les structures sociopolitiques au Congo : le cas de la société hema en Ituri', *Revue Congolaise des Sciences Humaines*.

104 Entretiens avec une organisation locale de la société civile, février 2004 ; et Bureau du projet Ituri, 1982.

105 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide, octobre 2010.

106 O. Sematumba (2003). *Ituri: The war within the war*, Pole Institute, Goma.

107 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide, octobre 2010.

dans sa « patrie » ethnique prit le nom d'accord de Nyakasansa.[108] Cependant, sur le terrain, cet accord ne fut appliqué que lorsque la violence avait déjà devancé tous les efforts de gérer les tensions et que ceux qui se trouvaient en danger en raison de leur statut minoritaire étaient attaqués ou fuyaient pour gagner les zones où leur ethnie était majoritaire. Sans même demander justice par la voie traditionnelle coutumière ou par le système légal qui avaient été mis à mal par l'intervention de l'UPDF et l'absence quasi totale de l'État (même avant la « Deuxième rébellion »), certains Balendu du territoire de Djugu, suivis rapidement par des membres d'autres ethnies, optèrent pour la violence. Le conflit ne portait pas uniquement sur les revendications de terres arables ou de pâturages. En effet le contrôle des mines aurifères et autres richesses naturelles occupait également une place prépondérante, tout comme le contrôle des infrastructures qui donnait le droit aux forces armées de taxer la population civile, ainsi que la volonté de s'opposer à la présence de pouvoirs étrangers dans le district (ou d'en profiter de manière opportuniste).[109] Ainsi, il se créa en Ituri au moins sept milices différentes dont les alliances fluctuaient fréquemment.[110] La guerre qui en résulta provoqua des déplacements massifs de population et fit plus de 50 000 victimes.[111] Dans certains cas, des communautés locales qui étaient en conflit foncier avec des villages voisins auraient collaboré avec des milices armées pour que ces dernières déplacent la communauté adverse.[112] En plus de la spoliation des terres, le vol de bétail était une pratique courante de cette guerre.

2.4.2 La terre comme facteur de maintien des conflits en Ituri

Selon Johan Pottier,[113] la guerre en Ituri et les déplacements de populations qu'elle provoqua servirent les acteurs armés et ces dirigeants locaux (coutumiers ou autres) qui avaient collaboré avec eux. En assurant la « sécurité » dans certaines zones, nécessaire, bien sûr, en raison des mêmes groupes armés qui faisaient régner l'insécurité, ces dirigeants disposaient d'un contrôle presque total sur le travail des populations sous leur « protection ». En encourageant les civils à prendre part directement aux violences, et en s'attaquant aux membres d'autres groupes ethniques, les acteurs armés firent en sorte de donner rapidement à la violence un aspect ethnique. Les communautés ethniques ne pouvaient se considérer en sécurité que dans des territoires contrôlés par certaines milices, ce qui les rendait partiellement dépendantes d'elles. Certaines personnalités politico-militaires réussirent à tirer profit de la guerre en décidant de l'accès foncier, en imposant des taxes sur les produits agricoles et en contrôlant les mouvements de populations. Si le contrôle de ressources précieuses, telles que les mines d'or et les plantations de café, générait le plus d'argent, le contrôle des terres de moindre valeur rapportait également de petits avantages. Une enquête de terrain à Komanda en 2004 révéla que les autorités politico-militaires refusaient à certaines PDI un accès à la terre pour les forcer à travailler comme main-d'œuvre bon marché dans les champs des autres. Ainsi, en limitant l'accès à la terre, les dirigeants qui avaient la mainmise sur le foncier étaient capables de maintenir artificiellement le prix de la main-d'œuvre à un seuil bas, augmentant de fait leurs marges de propriétaires absentéistes.[114] Ces dirigeants, y compris les chefs, supervisaient également l'occupation secondaire des terres vacantes. La redistribution des terres abandonnées pendant le conflit représentait une aubaine pour eux, leur apportant des paiements directs (cadeaux ou redevances) ou augmentant leur prestige et leur influence. On peut s'attendre à ce que ces dirigeants ne soient pas disposés à expulser ces occupants secondaires pour redonner leurs terres aux propriétaires d'origine, de peur de perdre leur influence.[115]

2.4.3 Quelques problèmes fonciers actuels en Ituri

À la suite de l'arrêt des principales hostilités, des efforts furent faits pour établir une Commission foncière en Ituri qui dépend de l'appareil d'État (bien qu'étant financée par les donateurs) et qui

108 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide, mai 2010.
109 Le Rwanda exerçait également une influence en soutenant certains groupes armés.
110 G. Prunier (2009), op. cit., p.293.
111 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit.
112 T. Vircoulon (2010). 'The Ituri paradox' dans Anseeuw et Alden (dir.). *The struggle over land in Africa*, The Human Sciences Research Council, Pretoria.
113 J. Pottier (2003), op. cit.
114 K. Vlassenroot et C. Huggins (2005), op. cit.
115 Cela dépend, naturellement, des dynamiques locales. Dans certains cas, il se peut que les chefs cherchent à tirer un profit économique ou politique de leur rôle dans la négociation du retrait des occupants secondaires, si par exemple, un gros propriétaire terrien leur promet quelque chose en retour.

a pour objectif d'apporter une « solution rapide » aux conflits fonciers, d'organiser des tentatives de médiation et de faire connaître la loi foncière.[116] Même si le projet de commission fut lancé en 2007, les obstacles politiques firent qu'il ne devint complètement opérationnel que début 2009.[117] Les tentatives de bloquer les opérations de la commission, qui ont nécessité l'intervention de bailleurs de fonds puissants afin de garantir qu'elle puisse fonctionner, suggèrent qu'il y a beaucoup d'intérêts en jeux dans ces conflits et qu'il reste en Ituri des traces « d'un régime foncier de seigneur de guerre ».

L'occupation secondaire des habitations et des champs abandonnés (notamment dans les zones très densément peuplées) ont rendu le retour des PDI difficile dans l'ensemble de la région. Les tentatives pour favoriser le retour des déplacés avancent très lentement, car les occupants secondaires refusent de partir. Les efforts de médiation n'ont pas forcément conduit à la « réconciliation » entre les différentes communautés. Certains appellent même au maintien de l'accord de Nyakasansa, c'est-à-dire au maintien d'une balkanisation du territoire.[118] Par ailleurs, comme toutes les PDI ne sont pas encore retournées chez elles, de nombreux litiges risquent de survenir dans les prochaines années.

La croissance de la population au cours de la décennie qui a suivi le début des violences complique davantage la donne. Dans certains cas, les communautés se sont étendues et se sont approprié les terres « abandonnées » qui sont maintenant réclamées par les PDI et les réfugiés désireux de retourner chez eux. Dans de tels cas, il arrive qu'on demande aux retournés de renoncer à réclamer la totalité de leurs terres afin d'en céder une partie à ceux qui sont déjà installés.[119]

Si le retour des personnes pose problème, celui du bétail aussi. Le retour de centaines de milliers de bêtes qui paissaient dans diverses zones du district est également bloqué dans de nombreux cas. L'Ituri est depuis longtemps la principale région de production de viande de bœuf du pays, secteur largement dominé par les Hema. Au cours des dix dernières années, un grand nombre des vastes ranchs (dont certains faisaient depuis longtemps l'objet de conflit de limitations et autres désaccords) ont été convertis en petites exploitations agricoles à la suite du vol, de l'abattage des bêtes ou de la décision des propriétaires de les déplacer.[120] Certains de ces derniers se sont plaints que des écoles et des habitations avaient par endroits été construites sur des pâturages privés avec l'aide d'ONG.[121]

Cependant, tous les conflits fonciers ne sont pas forcément interethniques. Selon l'ONG belge Réseaux Citoyens (Citizen's Network - RCN), seulement 9 pourcent de la totalité des conflits fonciers en Ituri sont de nature interethnique.[122] Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils sont moins violents. Dans le territoire de Mahagi, qui est habité presque exclusivement par la communauté des Alur, les tensions entre agriculteurs et pasteurs n'ont cessé de s'intensifier ces dernières années ; des conflits concernant des pâturages ont conduit à l'incendie de 80 maisons en juillet 2010, et deux personnes ont été tuées dans un autre cas de conflit en août.[123]

Des entretiens avec des acteurs locaux ont montré qu'il y a une variété d'acteurs, principalement des chefs à divers niveaux de la hiérarchie et les employés du cadastre, qui prennent la responsabilité d'allouer les terres et de surveiller les transactions foncières.[124] La réalité, en fait, est qu'en plus des conflits fonciers entre différents individus qui se revendiquent les propriétaires légitimes d'un

116 M. Djoza (2010). 'Les conflits fonciers en Ituri' dans RCN (Ed.), *Conflits fonciers: Défis et résolutions. Actes de la Conférence, 14 juin 2010*, RCN/Coopération Belge, Bruxelles.
117 Vircoulon et Liegeois (2010), op. cit.
118 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide, mai 2010.
119 Entretien avec des médiateurs formés travaillant avec des ONG locales, Bunia, 13 octobre 2010.
120 Entretien avec des employés d'ONG, Bunia, 12 octobre 2010.
121 Entretien avec une coopérative de pasteurs, Bunia, 14 octobre 2010.
122 Notons, toutefois, que cela peut être dû au fait que certains PDI et réfugiés ne sont pas encore rentrés chez eux et n'ont pas encore porté réclamation contre des membres d'autres ethnies occupant leur terre.
123 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide, octobre 2010.
124 Entretien avec des employés du cadastre, Bunia, 14 octobre 2010.

terrain, diverses institutions se livrent à « une guerre de territoire », réclamant le droit d'administrer la terre. Ce conflit des institutions entraîne la confusion et la duplication dans l'allocation des droits fonciers (ex. : chevauchement des réclamations). Actuellement, l'État ne dispose pas des moyens d'enregistrer les biens fonciers ou de gérer les conflits d'une manière *efficace et équitable*. Les ONG qui travaillent dans la région parlent d'une « absence totale de l'État » à cet égard.[125]

Depuis 2007, des *Barza communautaires* ont été tenus régulièrement au cours desquels les problèmes et litiges intra et intercommunautaires ont été discutés en public. Ils sont organisés par les ONG locales ainsi que par les chefs coutumiers et autres personnalités locales importantes. Les conflits fonciers ont jusqu'à présent dominé ces débats.[126] Après avoir identifié les principaux conflits fonciers et les parties prenantes, les communautés concernées sont priées d'accepter un processus de médiation. Les parties prenantes nomment des individus chargés de les représenter, le plus souvent des personnes éduquées ou influentes, et la médiation se poursuit ensuite en privé.[127] On constate quelques progrès dans la réduction des actes de violence par le biais de divers processus de médiation. Toutefois, il y a des conflits, notamment ceux concernant les zones riches en ressources naturelles (minières, par exemple), pour lesquels les ONG et les autorités coutumières ont du mal à jouer les médiateurs. Alors que l'État est directement ou indirectement impliqué dans ces conflits, il ne cherche aucunement à les résoudre.

Lorsque les forces de la MONUC envisagèrent de se retirer début 2010, les résidents de l'Ituri joignirent leurs efforts pour les convaincre de rester. Pour certains observateurs, c'est le signe d'un aveu populaire que certaines des causes premières du conflit n'ont pas été résolues et que la reprise des combats ne peut être exclue. Malgré la démobilisation importante des groupes armés en Ituri, certaines milices existent toujours, principalement le Front populaire pour la justice au Congo (FPJC) qui en mai 2009 reprit les attaques contre les FARDC.[128] Cela montre que le FPJC, qui compte des éléments Lendu et Hema, recrute activement dans certaines zones de l'Ituri. Selon des rumeurs, le FPJC, qui semble bien armé, pourrait bénéficier du soutien d'un pays étranger, et ce peut-être en raison de l'importance des richesses naturelles en Ituri (y compris les champs pétrolifères).[129]

Par conséquent, alors que certaines analyses décrivent la situation en Ituri comme étant « calme, mais fragile », il est évident qu'il reste beaucoup à faire pour résoudre les conflits fonciers et s'assurer que les litiges actuels ne sont pas exacerbés et amplifiés par les groupes armés et les personnalités politiques, qu'elles soient locales, nationales ou étrangères.

125 Entretien avec des employés d'ONG, Bunia, 12 octobre 2010.
126 Entretien avec des employés d'ONG, Bunia, 12 octobre 2010.
127 Entretien avec des médiateurs formés travaillant avec des ONG locales, Bunia, 13 octobre 2010.
128 K. Vlassenroot et T. Raeymaekers (2009). "Kivu's intractable security conundrum", *African Affairs*, 108/432, p. 475-484.
129 Rapport confidentiel d'un organisme d'aide, mai 2010.

3. Conceptualiser les liens entre régime foncier et violents conflits

Maints experts locaux et internationaux donneraient raison à cet informateur qui a déclaré au cours d'un entretien mené à Goma dans le cadre des travaux sur le terrain que la terre représente principalement « l'identité et le pouvoir ».[130] Ainsi, la deuxième partie de ce rapport s'est essentiellement concentrée sur la signification des droits fonciers pour certaines communautés et de leur définition par rapport à l'ethnicité et à la situation géographique. L'intérêt étant jusqu'à maintenant d'étudier la terre au sens de territoire, c'est-à-dire une zone qui peut être administrée et qui confère des droits et des responsabilités aux chefs de la population qui y vit. Si la pénurie de terre et l'aliénation des terres coutumières ont mené à des conflits fonciers locaux, les tensions autour de tels conflits localisés et intracommunautaires (ou conflits entre « les citoyens ethniques » et leurs chefs à l'origine des décisions concernant les terress communautaires) se sont généralement transposées au niveau intercommunautaire, fortement alimentées par des discours opposant les concepts de populations « autochtones » aux populations « allogènes ».

En outre, dans la partie précédente, l'accent a également été mis sur la terre en tant que « cause » (une parmi d'autres) de violents conflits. Les récriminations foncières, dont se saisissent les hommes politiques et certains chefs coutumiers pour mieux les reproduire, nourrissent un discours où transparaissent la dominance économique, l'agressivité ou la duplicité de certains « groupes ethniques ». Dans l'est de la RDC, les femmes perdent peu à peu l'emprise fragile qu'elles avaient sur la terre ; les quelques « filets de sécurité » qui leur étaient accordés dans le cadre des systèmes coutumiers sont érodés en raison de la pénurie croissante de terres vacantes. De plus, le recours au système légal est extrêmement couteux et favorise généralement les hommes d'une famille au détriment des femmes.[131] Par conséquent, les enfants des femmes privées de terre (ex. : les veuves, les femmes divorcées ou séparées, les concubines, etc.) grandissent dans la pauvreté avec très peu de perspectives d'avenir pour gagner leur vie. Ces griefs favorisent le recrutement de civils issus de groupes ethniques qui ont l'impression d'avoir « perdu » injustement des terres au profit d'autres. Ces liens sont alors indirects puisqu'ils résultent d'une accumulation d'évènements.

Lorsque des disputes locales mènent au meurtre, les représailles peuvent rapidement dégénérer et se transformer en un conflit interethnique avec l'intervention de groupes armés. Ceci est particulièrement vrai lorsque des milices sont directement employées par de gros propriétaires terriens pour « garder » leurs biens contre l'empiètement de petits exploitants ou tout simplement pour intimider les potentielles parties d'un litige. Il y a également des cas où des hommes politiques locaux galvanisent des catégories de la population et financent des groupes armés pour attaquer de « gros propriétaires terriens », très souvent dans le but de servir leurs propres intérêts économiques et politiques. Ici, le lien est plus *direct*, car les meurtres peuvent être associés à un conflit foncier spécifique. De plus, le contrôle des terres est un « facteur de maintien » en situation de conflit. Il est à noter toutefois que les individus et leur entourage qui ont bénéficié des changements de contrôle des terres pendant les conflits n'ont pas forcément besoin que la guerre continue pour maintenir *de facto* le contrôle des terres spoliées. Ce qui leur serait plutôt bénéfique serait que les transactions et les mouvements de population qui ont eu lieu pendant la guerre ne soient pas étudiés de trop près et potentiellement annulés, par le biais par exemple de la mise en place de commissions foncières, de processus de médiation, du retour des PDI et des réfugiés, ou d'autres interventions publiques ou non gouvernementales. Afin de ne pas perdre les gains acquis pendant la guerre, de tels acteurs tenteront très certainement d'influencer les hommes politiques ou de maintenir un certain niveau « d'instabilité » de manière à empêcher les ONG internationales et

130 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 5 octobre 2010.

131 Dans de nombreux systèmes coutumiers, les femmes qui ne bénéficient pas de la « protection » d'un homme (tel un mari ou un membre de la famille) peuvent se voir accorder un accès temporaire à la terre.

locales et les services publics de prendre pied dans les zones qu'ils contrôlent, et par conséquent d'empêcher le retour de ceux qui se réclament propriétaires des terres qu'ils occupent. Si cette situation est particulièrement visible dans les territoires de Masisi et de Rutshuru et dans d'autres régions du Nord-Kivu, elle se rencontre aussi ailleurs.

Avant de tirer des conclusions sur les façons les plus « exactes » ou les plus « pratiques » d'établir des liens entre régime foncier et conflits, nous profiterons de l'éclairage précieux des grands spécialistes de la région et de la manière dont ils envisagent les conflits en RDC.

Thomas Turner montre comment les divisions entre les populations locales qui ont été imposées à l'échelle nationale à partir de l'époque coloniale ont structuré les conflits en RDC. En effet, pour les populations qui ont eu à subir ces divisions, jouer le jeu de la division est également devenu une stratégie de survie, apportant, à bien des égards, l'aide nécessaire pour assurer leur protection politique, physique et économique. Par là, il suggère que si ces divisions ethniques ont souvent été établies et imposées d'en haut, leur poids politique, matériel et idéologique (pour chaque partie impliquée) a conduit à l'affirmation et à la revendication au niveau local de ces divisions, les communautés venant à se définir par ces divisions attribuées par l'extérieur. Le chercheur insiste sur l'importance de cerner correctement les conflits et de bien comprendre les différences d'échelle, argumentant que 'deux types de conflits très différents ont été amalgamés : d'une part, des conflits locaux portant sur des questions de régime foncier et de chefferie, dans lesquels les rwandophones sont opposés aux populations dites « autochtones » ou « indigènes », et d'autre part, des conflits régionaux où des élites rwandophones s'affrontent entre elles, menées par les Nande du Nord-Kivu et les Shi du Sud-Kivu'.[132] Relevons toutefois que les deux niveaux sont reliés par les actions des dirigeants politiques qui fournissent des armes aux groupes locaux, modifient les unités administratives à des fins politiques ou cherchent à étendre leurs propres réseaux économiques et politiques en alimentant la violence.

Séverine Autesserre, pour sa part, s'intéresse à la manière dont les acteurs internationaux, notamment la MONUC, ont « pensé » la violence en RDC.[133] Lorsque la communauté internationale a pris connaissance des violences locales, les idées reçues concernant la « vie ordinaire » en RDC l'ont conduite à accorder peu d'importance à de tels évènements, puisqu'elle considérait la micro-violence comme endémique à la société congolaise. Vue sous cet angle hobbesien, cette dernière apparaissait essentiellement prédisposée à la brutalité et à la lutte. Cette conception de la violence locale comme un phénomène inévitable et dissocié des « grandes questions » nationales servait en partie les intérêts de la communauté internationale : les agences internationales n'avaient aucune envie de s'investir dans les problèmes locaux, préférant voir leur mission comme destinée à l'organisation de processus à l'échelle nationale, comme des élections.

Néanmoins, selon Autesserre, les problèmes locaux jouent un rôle considérable dans la dynamique des conflits. Elle soutient que malgré l'absence des grands clivages de la Guerre du Congo suite aux accords de paix de 2002, des violences générées par des problèmes locaux ont éclaté dans certains endroits du Sud-Kivu, du Nord-Katanga et de l'Ituri et qu'elles n'ont suscité l'émoi de la communauté internationale que lorsqu'elles devinrent particulièrement atroces. Après la guerre, dans chacune de ces provinces, les milices locales (notamment celles appelées *Mayi-Mayi*) continuèrent à se disputer le contrôle de certaines terres, des ressources naturelles et des postes politiques ou administratifs. Même si ces conflits étaient souvent d'une nature très locale, ils comportaient aussi des liens avec des conflits nationaux et régionaux, comme le montrent dans certaines régions les alliances des milices ennemies avec des groupes d'Hutu rwandais.

Quant à Morten Bøås, il remet en question deux des interprétations populaires du conflit actuel au Nord-Kivu et plus généralement en RDC, à savoir que le conflit est le résultat de la corruption des

132 T. Turner (2007), op. cit., p. 106.
133 S. Autesserre (2009). "Hobbes and the Congo: Frames, local violence, and international intervention", *International Organization*, 63, p. 259.

politiques et que le conflit est la conséquence des dynamiques de cupidité et de récriminations.[134] Il considère qu'il est capital de dépasser ces explications simplistes et de comprendre comment les conflits sont profondément ancrés dans un réseau mêlant migration, droits fonciers et identité. Si la cupidité et les récriminations (ou le pillage des ressources) d'une part, et la corruption des politiques d'autre part, sont utiles pour expliquer le maintien ou l'exacerbation des conflits au Nord-Kivu, ce conflit est pour Bøås une « guerre agricole » qui oppose les petits exploitants à ceux qui contrôlent les vastes plantations, élevages et mines. Il considère que la résolution des questions portant sur la citoyenneté des Banyarwanda et les droits fonciers est nécessaire à la mise en place d'une paix durable. Une approche de développement doit accompagner les mesures politiques et milliaires. En effet, il soutient que nombre de petits exploitants, qui ont été obligés d'abandonner leur activité agricole en raison de conflits fonciers locaux, se sont tournés vers les milices pour pouvoir survivre.[135]

Enfin, Koen Vlassenroot et Timothy Raeymaekers insistent sur la vision erronée qu'a la communauté internationale de la RDC en tant qu'« État en échec ou en faillite » et sur son incapacité à comprendre comment les réseaux locaux informels et les systèmes de gouvernance fonctionnent. Dans une analyse qui rejoint largement celle d'Autesserre, ils soutiennent que la priorité donnée par la communauté internationale aux processus nationaux de négociation et d'intégration aux structures de l'État, ajoutée à des mesures visant à punir ceux qui restaient en dehors de ce « processus de paix » a purement et simplement conduit à une fragmentation des groupes politico-militaires en ce sens où, les acteurs congolais, cherchant à profiter politiquement et économiquement de cette « intégration » ont souvent décidé de rester volontairement en dehors d'un tel « processus de paix » afin de faire monter les enchères. Un tel modèle part du principe que l'intégration à l'appareil d'État mène à un système central de gouvernance plus stable, sans prendre en compte le fait que l'armée nationale, les membres du gouvernement à Kinshasa et leurs alliés locaux dans l'ensemble du pays appartiennent à un système d'exploitation des ressources pas si éloigné du « pillage » qui caractérise l'histoire de la RDC depuis la période coloniale à l'époque des « seigneurs de guerre », en passant par le règne de Mobutu. Comme le remarquent les auteurs, 'après la période de transition, la coercition violente devint progressivement la technique préférée du gouvernement'.[136] Des réseaux complexes d'exploitation des ressources se sont développés, rassemblant une variété d'acteurs (on y trouve par exemple des hommes politiques au mandat national, des administrateurs locaux, des milices locales, certaines brigades des FARDC et des hommes d'affaires) de sorte que la frontière entre le « public » et le « privé » est brouillée. Au lieu d'encourager la stabilité (comme on serait à même de le penser de la part de l'exploitation des ressources sanctionnée par l'état dans une situation d'après-conflit), ces réseaux en fait s'épanouissent dans l'insécurité locale. En attendant, l'offre des services reste très insuffisante. Dans une conclusion qui vaut la peine d'être citée, les auteurs déclarent que :

> *'Alors que les acteurs du processus de paix définissent le casse-tête congolais au pire comme « une guerre des ressources » et, au mieux, comme un problème de « gâcheurs » de paix, la stratégie actuellement mise en place de partage des pouvoirs et de construction des institutions en RDC est devenue lentement mais sûrement constitutive d'une dialectique de violence structurelle et de gouvernance privatisée qui forme un obstacle majeur à l'apport d'un véritable changement et à la construction de la paix pour la grande majorité de la population congolaise'.*[137]

Quelle conclusion pouvons-nous tirer de cette courte revue des publications récentes exposant les perspectives internationales sur les différents niveaux de violence en RDC ? La conclusion la plus importante, peut-être, que nous pouvons faire c'est que toute tentative pour comprendre

134 M. Bøås (2008), op. cit.
135 Bøås fait spécialement référence ici aux Hutu qui résidaient au Nord-Kivu avant le génocide rwandais et qui ont rejoint le FDLR même s'ils n'avaient aucune intention de « retourner » au Rwanda par la force ou autre.
136 K. Vlassenroot et Raeymaekers (2009), op. cit., p. 477.
137 Ibid., p. 484.

l'échelle ou le niveau auquel le conflit a lieu doit éviter de considérer les niveaux national, régional et local ou autre comme des catégories fixes et à part. Le niveau local ne peut pas être compris s'il n'est pas envisagé au sein du contexte national, tout comme il n'est pas possible de saisir les impacts du national sans prendre en compte la multitude de façons dont la population au niveau local se l'approprie, l'adopte, le conteste ou l'amplifie. La nécessité de comprendre la dynamique existant entre ces niveaux est très bien illustrée, par exemple, dans la manière dont les citoyens de l'est de la RDC qui revendiquent leur statut autochtone parlent de l'État. D'un côté, l'État (notion abstraite) est perçu comme une institution nationale qui peut agir potentiellement comme rempart contre des influences ou des forces étrangères, ce qui explique que le besoin d'un état fort est souvent mentionné. De l'autre côté, l'expérience de l'État au quotidien sur le terrain, qui brille essentiellement par son absence et par sa cupidité, tout occupé qu'il est à réclamer des impôts ou des pots-de-vin, fait que les habitants ont une opinion très ambigüe du gouvernement national.[138]

Selon un de nos informateurs, la plupart des interventions des acteurs internationaux en RDC se font soit à un niveau « élevé » (ou officiel et implique des efforts diplomatiques ; c'est ce que l'on appelle la voie 1 en diplomatie), soit à un niveau très local (avec par exemple des actions de sensibilisation ou de médiation dans les villages). D'après lui, il est indispensable de mener des actions à un niveau « intermédiaire ».[139] En effet, c'est peut-être là que l'on peut gérer le mieux les liens entre les conflits fonciers et les conflits de grande ampleur.

Comment les organisations peuvent-elles travailler à ce niveau intermédiaire qui relie les questions de politique nationale aux antagonismes locaux ? Influencer les institutions au niveau du district ou de la province apparaît comme une évidence, même si malheureusement il existe très peu d'organisations qui laissent entrevoir une avancée et un changement sur la question foncière. Le *Barza intercommunautaire* du Nord-Kivu, qui s'était montré efficace, est maintenant défunt. Les assemblées provinciales n'ont pas encore placé la problématique foncière au rang de leurs priorités et peu de choses laissent à penser que les hommes politiques au niveau provincial sont prêts à adopter une position responsable et impartiale à l'égard des problèmes fonciers. Comme le dit un informateur clé, 'les hommes politiques en général profitent de la mauvaise gestion de la terre, c'est pourquoi il n'est pas dans leur intérêt de s'attaquer à ces questions'.[140] Néanmoins, les organisations spécialisées dans la consolidation de la paix ou les questions foncières doivent continuer à guetter les occasions qui se présentent au niveau intermédiaire.

138 P. Clark (2008). 'Ethnicity, leadership and conflict resolution in eastern Democratic Republic of Congo: The case of the Barza Intercommunautaire', *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 2, No.1, p. 1-17.
139 Entretien avec une organisation de la société civile, Bukavu, 27 septembre 2010.
140 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 5 octobre 2010.

4. Mener des activités « post-conflit » d'ordre foncier dans un contexte de luttes perpétuelles

4.1 Introduction

Par une analyse comparative des différentes interventions à travers le monde, les spécialistes des questions foncières dans une situation de post-conflit ont mis au point ce que l'on pourrait appeler un large consensus concernant les différentes options qui s'offrent aux gouvernements et aux acteurs principaux pour s'attaquer aux conflits fonciers et tenter de réduire les risques de violence. Ces différentes solutions sont organisées selon une modélisation des phases de conflit et de rétablissement.

Tableau 1 : Modèle simple des séquences d'intervention d'ordre foncier dans un contexte de conflit et de post-conflit[141]

Phase du conflit	Exemples d'interventions possibles
Tensions liées au foncier (pouvant dégénérer en un conflit virulent de grande ampleur).	Promouvoir la médiation et tout mode alternatif de règlement des conflits (MARC). Contribuer au dialogue sur les facteurs structurels générateurs de tensions et de récriminations. S'assurer que toutes les interventions s'inscrivent dans une démarche de sensibilité aux conflits. Prôner la désescalade des tensions en recourant à des processus sociaux et des processus politiques menés à un niveau élevé.
Conflit ouvert	Soutenir les acteurs locaux dans la surveillance et la consignation par écrit des principales violations des droits fonciers, tels que les déplacements forcés. Diffuser les résultats et militer pour qu'une pression diplomatique soit mise sur les contrevenants. Commencer à repérer les spécialistes fonciers locaux et les experts internationaux doués d'une bonne connaissance du pays concerné afin d'être prêt à intervenir immédiatement dès la fin du conflit. Protéger les registres fonciers (ex. : bureaux du cadastre) dans la mesure du possible. S'assurer que les acteurs humanitaires et les forces de la paix (le cas échéant) comprennent bien les dimensions foncières du conflit et qu'ils n'aggravent pas la situation par leurs actions. Recommander aux forces de la paix (le cas échéant) d'empêcher l'occupation secondaire des propriétés (terres et maisons) vacantes. Veiller à ce que les problèmes fonciers les plus importants soient intégrés dans les accords de paix.

141 Ce modèle n'a pas pour vocation d'être exhaustif, mais illustratif. Adapté librement du tableau proposé par C. Huggins dans S. Pantuliano 'Charting the Way: Integrating issues in humanitarian action" dans S. Pantuliano (2009) (dir.). *Uncharted territory: Land, conflict and humanitarian action, Practical Action*, Rugby ; et des prochaines Directives de l'Union européenne sur la terre et les conflits ; et des prochaines Directives d'ONU-HABITAT sur la terre et les conflits.

Immédiatement après le conflit	Encourager le retour des PDI et des réfugiés en créant ou en soutenant des « comités d'accueil » qui adoptent les méthodes MARC pour traiter des problèmes de l'occupation secondaire et autres conflits fonciers. Faciliter l'accès à l'information en matière de droit et de procédures foncières des ménages modestes et vulnérables. Sensibiliser et former les principales institutions (coutumières et légales) sur la question des obstacles que rencontrent les femmes, les minorités, les ménages pauvres et vulnérables pour faire valoir leurs droits fonciers. Surveiller et analyser les conflits fonciers. Aider les personnes pauvres et vulnérables à se procurer des papiers d'identité, si nécessaire. Mettre en place des mesures pour empêcher la spoliation des terres (ex. : chercher à obtenir l'engagement de l'État en haut lieu pour lutter contre la spoliation, encourager les organisations locales qui peuvent « dénoncer » les spoliateurs, apporter son soutien aux moratoires sur les transactions foncières et toutes autres mesures judiciaires/de régulation). Repérer les fonds publics vacants pour installer les retournés sans terre, si nécessaire. Contribuer temporairement à la protection (sécurité foncière) des campements informels situés sur les parcelles appartenant à l'État pour éviter les évictions forcées. Le cas échéant, préconiser le retrait (éviction) transparent, organisé et pacifique des occupants secondaires installés sur des propriétés privées.
Période de transition (consolidation de la légitimité de l'État et des structures compétentes)	Accompagner le développement d'une politique foncière reposant sur un dialogue approfondi avec les acteurs principaux et sur des consultations avec la population. Apporter son soutien aux institutions dotées de pouvoirs décisionnels sur le foncier (ex. : comités locaux fonciers, institutions coutumières, la justice), si nécessaire et si possible, pour tenter de résoudre les conflits fonciers. Développer les compétences de défense et d'action des institutions locales, encourager les réseaux et autres plateformes pour la collaboration.
Sortie de la période de transition (retour à la mise en place de programmes de « développement »)	Stimuler la réforme de la loi foncière par le biais d'un processus de consultation approfondie et impliquant plusieurs parties. Promouvoir une loi foncière de redistribution, si besoin est. Soutenir l'enregistrement systématique ou sporadique des biens fonciers, si nécessaire. Encourager une réforme institutionnelle du secteur foncier (ex. : systèmes administratifs fonciers). En cas de besoin, encourager une commission foncière composée de groupes d'intérêts multiples pour traiter des problèmes particulièrement complexes et délicats. Développer les compétences des institutions clés, notamment celles qui sont à même de protéger les droits fonciers des plus vulnérables (ex. : développer les compétences nécessaires pour mener une évaluation indépendante des impacts sociaux et environnementaux des projets de « développement »).

Bien entendu, le tableau ci-dessus s'accompagne de nombreuses réserves. Premièrement, une progression linéaire de « conflit » à « paix » ne va pas forcément de soi, et dans la plupart des pays en situation de « post-conflit », un retour à la violence ou à l'instabilité est en fait extrêmement probable. Deuxièmement, la situation au sein d'un même pays peut varier grandement d'un endroit à l'autre ; alors qu'une région peut connaître une certaine stabilité, une autre peut demeurer très instable. Troisièmement, chaque situation est différente : il est impossible de prévoir la date exacte ou le déroulement des interventions. Les recommandations et les outils conçus pour assister l'organisation des interventions d'ordre foncier insistent sur le besoin de bâtir sur « ce qui existe déjà » en faisant preuve de souplesse plutôt que d'adhérer à une vision idéalisée et linéaire de « progrès ».[142]

4.2 Application des expériences d'élaboration de programmes fonciers « post-conflit » à l'est de la RDC

Si l'on veut dresser un bilan réaliste de la situation actuelle dans de nombreuses régions de l'est de la RDC, celles qualifiées « d'anciennes zones rebelles », on peut dire que bien que certaines mesures de stabilité aient été périodiquement introduites depuis 2003, on constate cependant toujours l'existence d'une violence chronique, avec des épisodes d'une très grande brutalité (massacres de civils, affrontements directs entre groupes armés), et d'un risque de systématisation du conflit qui pourrait s'avérer lourd de conséquences. Voici quelques indicateurs de cette instabilité constante : de nouvelles milices ne cessent d'apparaître au Nord-Kivu et en Ituri ; des sections du CNDP restent en dehors des processus de « brassage » et de « mixage » ; les actions militaires menées par les FARDC contre les FDLR ont donné lieu à des violations des droits de l'homme qui ont entraîné de sanglantes « représailles » par les FDLR à l'encontre des civils ; et le statut de la citoyenneté des rwandophones est loin d'être fixé ou d'être largement accepté. D'ailleurs, c'est probablement l'apparition de tensions (également influencées par d'autres évènements politiques d'ordre plus général au niveau provincial, national et régional) liées au retour des réfugiés congolais rwandophones en provenance des pays voisins (notamment le Rwanda) qui illustre le mieux la non-acceptation des droits à la citoyenneté des rwandophones. Ceci s'ajoute aux très nombreuses tensions foncières que nous avons déjà mentionnées dans ce rapport et qui interagissent avec les problèmes susmentionnés.

Ce contexte, que l'on pourrait décrire comme une « paix négative » (c'est-à-dire une paix où la plupart des causes de conflit ne sont pas résolues) ou comme « ni paix ni guerre », s'adapte mal au schéma idéalisé d'émergence de conflit. Alors que la RDC se trouve en période de transition à la suite d'un conflit d'une très grande violence, on peut soutenir que dans l'est de la RDC soit : a) cette transition avance extrêmement lentement par rapport au reste du pays, soit b) ce n'est pas tant une transition de sortie de conflit qu'une transition d'une forme de conflit à une autre, de nature peut-être moins aigüe, mais plus chronique.

Mais le point le plus important peut-être est la présence très faible de l'État en RDC en dehors des principaux centres urbains. Nombre des informateurs interrogés dans le cadre de ce rapport ont tout simplement affirmé que 'l'État est non-existant'.[143] Des acteurs du secteur public maintiennent que si la compétence de l'État pouvait être reconstruite, il y aurait peu de problèmes fonciers, sous-entendant ainsi que le système d'enregistrement n'est pas en cause. Un employé du cadastre a soutenu qu'il n'y avait aucunement besoin d'une réforme de la législation foncière puisque 'la loi n'est pas ambigüe, c'est son application qui l'est'.[144] Cependant, des preuves témoignent du contraire. L'enregistrement est un processus lent et coûteux qui marginalise systématiquement les réclamations coutumières et est sujet à la corruption. Plus fondamentalement, là où l'État est

142 Voir par ex., C. Augustinus et M. Barry, 'Strategic action planning in post conflict societies'. Article présenté au FIG Symposium on Administration in Post Conflict Areas, à Genève en 2004.
143 Entretien avec une personnalité de la société civile, Bunia, 12 octobre 2010.
144 Entretien avec des employés du cadastre, Bunia, 14 octobre 2010.

présent, il n'apparaît ni comme un arbitre neutre des conflits ni comme un prestataire efficace des services les plus élémentaires. Comme le constate Prunier, les tentatives de « ramener les choses à la normale » ne peuvent être prises au sérieux puisque « les choses n'étaient déjà pas normales au départ ».[145] L'État continue de faire tout autant partie du problème que de la solution, pas seulement à cause de la corruption (au sens financier du terme) qui y règne, mais à cause des principes fondamentaux selon lesquels les institutions publiques sont mises en place et orientées, notamment celles responsables des décisions concernant le foncier et les richesses naturelles. En matière de régime foncier tout particulièrement, les interventions ne devraient pas être simplement conçues pour « reconstruire » les systèmes antérieurs au conflit, puisque ce sont ces derniers qui ont contribué à alimenter les tensions sociales, politiques, économiques et ethniques à l'origine des conflits en RDC. Certains acteurs soulignent le manque de volonté (et de compétence) politique pour mettre en vigueur la loi foncière en posant la question rhétorique suivante : « Pourquoi changer la loi si l'État n'est même pas là [pour la faire appliquer] ? »
Selon un protagoniste de la société civile, les organisations qui travaillent sur les conflits fonciers doivent rester sur leurs gardes lorsqu'elles traitent du problème avec l'État, car 'il poursuit son propre projet'[146] et se soucie généralement peu des besoins des populations locales. Un autre ajoute que les acteurs publics 'ne s'impliquent que lorsqu'ils décèlent une occasion de tirer profit personnellement de la situation'.[147]

Cette situation est donc problématique pour ceux qui cherchent à briser les liens entre conflits fonciers et violence dans l'est de la RDC. La plupart des interventions énumérées dans le Tableau 1 reposent sur l'existence d'un État responsable, compétent et impartial. Après tout, l'État est le premier responsable du régime foncier, notamment depuis le « vide juridique » sur les droits coutumiers qu'a créé la loi de 1973. Cependant, le secteur foncier est loin d'être en tête des priorités du gouvernement.[148] En l'absence d'efforts soutenus de l'État, '(…) les gens sont en situation d'attente, ils ont l'impression de ne rien avoir et attendent de savoir quoi faire'.[149]

Lorsque l'État ne brille ni par son efficacité ni par son impartialité, c'est vers les institutions non gouvernementales qui jouissent d'une influence ou d'une légitimité locale que l'on se tourne naturellement. Les autorités coutumières se trouvent généralement en tête de ces listes d'acteurs, tout comme les institutions religieuses dans certains pays. Mais, là encore, des problèmes apparaissent. Non seulement le rôle des autorités coutumières (les chefs, etc.) est ambigu du point de vue de la loi, mais la mesure dans laquelle elles peuvent contribuer à trouver des solutions impartiales et équitables reste à prouver. Si elles jouissent d'une certaine légitimité dans certaines zones, elles sont également taxées par endroits de corruption (ex. : l'attribution de la même parcelle de terrain à plusieurs utilisateurs ou l'enregistrement des terres communautaires en leur propre nom sans en avertir la population) et d'entraver les efforts pour résoudre les conflits fonciers.[150] Autrement dit, les chefs sont souvent accusés de faire passer leurs propres intérêts politiques et économiques avant ceux de leur communauté. Certains d'entre eux sont devenus plus proches des élites politiques qui leur confèrent leur pouvoir que de la communauté. Tout donne à penser que le processus de décentralisation, sensé donner davantage de pouvoirs aux chefs au niveau de la collectivité, est en train de créer des rivalités entre les différents membres d'une même famille coutumière, compliquant encore un peu plus la situation. [151]

Il est absolument nécessaire que les nombreuses associations locales de la société civile dans l'est de la RDC qui sont compétentes et responsables (nombre d'entre elles mènent déjà un travail très important sur les questions foncières) jouent un rôle important dans les interventions futures. Toutefois, leurs missions (de facilitation des dialogues et du changement, de formation, de mise

145 G. Prunier (2009), op. cit., p.359.
146 Entretien avec une organisation de la société civile, Bukavu, 27 septembre 2010.
147 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 6 octobre 2010.
148 M. Djoza (2010), op. cit.
149 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 23 septembre 2010.
150 Entretiens avec divers acteurs de la société civile, Goma et Bukavu, début octobre 2010.
151 K Vlassenroot, communication personnelle, 29 octobre 2010.

en œuvre, de présentation des réunions, de témoignage, de lobbying, etc.) ne doivent pas être confondues avec celles des autorités (coutumières et légales) de l'est de la RDC. Si les ONG locales peuvent même être amenées à développer, dans la pratique, leurs propres mécanismes d'enregistrement foncier ou leurs propres « systèmes fonciers » dans les zones où elles mènent leur projet, elles n'ont pas de pouvoirs décisionnels au sein des structures officielles de gouvernance de la RDC. Par conséquent, alors qu'elles peuvent tenir un rôle de soutien ou même piloter de nouvelles approches, elles ne peuvent pas par elles-mêmes institutionnaliser les interventions foncières ou donner à ces dernières un statut légal ou le soutien politique nécessaire pour leur donner un sens de permanence (sécurité foncière). Comme le dit un acteur de la société civile, le principal point faible de nombreuses interventions prometteuses mises en place par des ONG locales tient dans le problème de leur pérennité.[152]

Vu la fragilité des structures aussi bien gouvernementales que coutumières, de nombreuses organisations, dont ONU-HABITAT, l'Action sociale pour la paix et le développement (ASPD) dans le territoire de Rutshuru, l'Action paysanne pour la reconstruction et le développement communautaire (APREDECI) dans le Masisi, Réseau Haki na Amani en Ituri et l'Innovation et formation pour le développement et la paix (IFDP) dans le territoire de Walungu, ont formé les populations locales à la médiation et ont même créé par endroits des centres locaux de médiation. L'organisation Norwegian Refugee Council (NCR) est probablement allée le plus loin en établissant des « commissions » dans des zones qui ont connu un important retour de PDI et de réfugiés ces dernières années. Ces commissions impliquant plusieurs parties ont été mises en place dans chacun des *26 groupements du Petit Nord* (Nord-Kivu). Les rapports montrent que ces opérations de médiation ont tendance à être efficaces dans le cas de conflits locaux opposant des parties de même statut social, économique ou politique. Toutefois, lorsque les écarts de pouvoir sont plus grands, notamment lorsque les groupes armés sont impliqués, l'efficacité de cette approche est beaucoup plus limitée.[153] Par exemple, s'il arrive que de gros propriétaires terriens envoient leurs représentants à des réunions de médiation, ils soutiennent que leur titre est inviolable et acceptent rarement, voire jamais, d'abandonner le contrôle de leurs fonds.[154] De plus, des chefs coutumiers s'opposent parfois aux processus de médiation parce qu'ils ont l'impression que ces comités usurpent leurs responsabilités traditionnelles.[155] Par exemple, à Ntamugenga dans le territoire de Rutshuru, le représentant du chef local affirme que le pouvoir coutumier est intact et que le chef assure seul la médiation des conflits.[156]

Les opérations de médiation tendent à déboucher sur des compromis afin d'éviter que les conflits fonciers ne se règlent devant les tribunaux. La mesure dans laquelle ces compromis se soldent par des solutions « équitables » et durables reste à savoir, vu que certains processus de médiation ne sont pas systématiquement surveillés et évalués, alors que d'autres sont encore à conclure. Les partisans de la médiation affirment que ces programmes tendent à dissuader la spoliation des terres, en augmentant efficacement les risques et les coûts de transactions pour les spoliateurs. Néanmoins, les parties impliquées dans un conflit risquent rarement des sanctions ou des conséquences fâcheuses si elles décident de décliner les tentatives de médiation.

En 2009, un programme de médiation visant à résoudre les conflits fonciers au Nord-Kivu a été mis en place par ONU-HABITAT en partenariat avec le HCR. ONU-HABITAT dispose pour cela, en plus de quelques centres permanents, d'équipes mobiles de médiateurs formés qui se rendent dans les zones qui accueillent, ou qui accueilleront prochainement, un nombre important de PDI et de réfugiés retournant chez eux. C'est pourquoi l'agence s'est attaquée en premier à certaines zones de l'est du pays réputées parmi les plus difficiles, telles que le Masisi et l'Ituri, où les questions de citoyenneté, d'identité et « d'autochtonie » sont les plus problématiques. Vu le

152 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 23 septembre 2010.
153 Rapports confidentiels de la société civile, Nord-Kivu, 2006.
154 Entretiens avec des acteurs locaux, Ntamugenga, 4 octobre 2010.
155 Entretien avec une organisation de la société civile, Bukavu, 28 septembre 2010.
156 Entretiens avec des acteurs locaux, Ntamugenga, 4 octobre 2010.

rôle du HCR dans l'accompagnement au retour d'un très grand nombre de réfugiés banyarwanda, ce projet de médiation a souvent été reçu avec méfiance par ceux qui pensaient qu'il 'cachait des arrière-pensées'.[157] Afin d'améliorer sa réputation locale, ONU-Habitat a invité des acteurs clés et des responsables politiques dotés d'un mandat provincial et national à se rendre « sur le terrain » ; l'agence travaille à coordonner les activités foncières dans les zones de l'est de la RDC où elle est présente. Par ailleurs, elle cherche également à étendre et institutionnaliser son approche de médiation au sein des structures du STAREC. Néanmoins, il reste à savoir dans quelle mesure les ONG locales soutiennent son action. En effet, étant sur « le terrain » dans l'est de la RDC depuis relativement peu de temps, on redoute qu'en tant qu'institution, elle souffre d'une connaissance contextuelle et d'une légitimité limitée.

Le *Barza intercommunautaire* du Nord-Kivu représente certainement la forme de médiation la plus efficace qui a eu lieu à un niveau élevé et nous permet de tirer certaines leçons en vue des efforts actuels et à venir. Composé des chefs des neuf principaux groupes ethniques de la province (Hunde, Hutu, Kano, Kumu, Nande, Nyanga, Tembo, Tutsi and Twa), son but était de faciliter le dialogue interethnique concernant les litiges au niveau communautaire (notamment en matière de propriété et de régime foncier) de manière à les résoudre avant que la situation ne s'envenime et ne laisse place à la violence. Certains rapports attestent l'efficacité du *Barza* comme méthode de médiation des conflits avant qu'il n'implose en 2005.[158] En effet, l'impression par la population que le *Barza* du Nord-Kivu s'alliait de plus en plus avec le RCD, dans un contexte exacerbé par la politisation de la « Rwandophonie » par le gouverneur Serufuli, et les divisions internes croissantes notamment entre Banyarwanda et non Banyarwanda, a fini par conduire à son éclatement. Par la suite, le gouvernement congolais et la MONUC ont tenté de le relancer. Ce point souligne, notamment en ce qui concerne la MONUC, la prise de conscience progressive chez les acteurs de la paix du rôle des violences locales, principalement celles d'ordre foncier, dans les conflits nationaux et régionaux. De plus, cela montre combien les initiatives de pacification sont indispensables au niveau local. Toutefois, il semblerait que les partisans nationaux et internationaux d'une restauration du *Barza* aient négligé un point capital, à savoir que la viabilité et la légitimité de tels projets sur le terrain dépendent de l'impression de neutralité qu'ils dégagent. Une institution comme le *Barza* doit être perçue comme étant fondamentalement et singulièrement concernée par les affaires et les problèmes des communautés. L'implication nationale et internationale dans la réhabilitation du *Barza*, bien que louable à bien des égards, est foncièrement problématique dans la mesure où elle donne l'impression (réelle ou imaginaire) de la présence d'enjeux et d'intérêts politiques dans les conflits locaux. À cela s'ajoutent plusieurs autres problèmes potentiels. Tout d'abord, le soutien international au *Barza* peut involontairement encourager ses membres à chercher à obtenir des financements auprès des donateurs, la transformant de ce fait en une structure clientéliste qui ne remplit pas son objectif. Deuxièmement, il est possible que les personnes consultées par la MONUSCO[159] et le gouvernement au sujet de la réhabilitation du *Barza* ne représentent pas un panel diversifié et représentatif d'acteurs ou ne soient pas forcément bien intentionnés. Troisièmement, les problèmes qui ont affecté le *Barza* par le passé (les relations difficiles avec les autorités provinciales et autres partis politiques) pourraient mener à nouveau à son échec à moins que des efforts soient réellement faits pour éviter cela. Le *Barza* du Nord-Kivu est actuellement opérationnel, même s'il est confronté à de multiples problèmes.

Il est essentiel que les personnes engagées dans les efforts actuels de médiation, notamment dans la mise en place des CPLC qui ont vu le jour à la suite des accords d'Ihusi, en tirent également des leçons.[160] En effet, on redoute que les CLPC soient incapables de réussir le délicat compromis sociopolitique nécessaire au traitement équitable des diverses parties impliquées dans des conflits

157 ONU-HABITAT, *Bulletin Foncier*, n° 3, 2010.
158 P. Clark (2008), op. cit.
159 En juillet 2010, la MONUC fut rebaptisée MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.
160 Les CPLC ont récemment été créés dans certaines zones du Nord-Kivu dans le cadre du « Plan de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés dans l'est de la RDC » (STAREC) du gouvernement. Toutefois, ils ne sont pas encore totalement opérationnels partout.

fonciers. L'essentiel (entre autres) est de documenter méthodiquement et objectivement chaque litige, en comprenant bien les antécédents des parties opposées, et de rendre une décision qui non seulement est juste, mais qui tente de satisfaire tout le monde. Il y a un risque que, face aux pressions (provenant des communautés locales, des organisations politico-militaires ou du gouvernement), les CPLC privilégient certains intérêts économiques ou politiques au détriment de la question clé de l'équité. Par conséquent, si des PDI et des retournés pourraient voir leur retour en toute bonne foi bloqué dans certaines régions, d'autres ayant fait des réclamations douteuses pourraient, ailleurs, avoir gain de cause, ce qui conduirait ainsi à l'expropriation injuste des occupants actuels.

Surtout, il est capital que les CPLC non seulement soient justes et impartiaux dans leurs décisions, mais qu'ils soient également perçus comme tels par les communautés locales et les autres acteurs au niveau provincial et national. La mesure dans laquelle les CPLC seront perçus comme justes et efficaces dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment les façons dont des membres du gouvernement provincial et national tentent de les influencer et la manière dont les organisations internationales sont impliquées dans divers aspects de leur conception d'ensemble et de leur fonctionnement au quotidien. Par exemple, le fait que les membres des CLPC soient rémunérés pourrait donner l'impression qu'ils sont « clients » du gouvernement ou des principaux acteurs supervisant la mise en place de ces comités. Si les décisions rendues par les CPLC sont perçues comme injustes au niveau local, il est très probable qu'elles ne seront pas appliquées. L'appareil de sécurité de l'État n'a ni l'expérience, ni la capacité, ni la volonté politique de protéger la sécurité physique des parties impliquées ni de menacer d'un recours à la force pour faire appliquer les décisions des CPLC.

Malgré ces remarques pessimistes, la bonne nouvelle qui ressort des documents actuels sur les réformes foncières post-conflit est l'impressionnant arsenal d'interventions qui ont été testées dans différents contextes. Les spécialistes des questions foncières ont mis en place une boîte à outils d'activités potentielles, dont beaucoup pourraient déjà porter leurs fruits si elles étaient utilisées efficacement en RDC, à mettre en place à la suite de recherches exhaustives sur le contexte de chaque conflit et d'un diagnostic correct des dynamiques des litiges. De tels outils incluent des formes d'enregistrement des terres au niveau communautaire qui ont déjà fait leurs preuves au Mozambique et dans les montagnes Nuba au Soudan.[161] L'enregistrement des « droits communautaires » est habituellement mené pour empêcher l'aliénation des terres, notamment par l'empiètement des limites communautaires ou par la vente de propriétés individuelles au sein de la communauté. Il peut s'accompagner d'un moratoire à échéance déterminée sur la vente à des « étrangers » de parcelles appartenant à la communauté.

4.3 Quelques principes directeurs pour les interventions dans le secteur foncier dans l'est de la RDC

- La problématique foncière dans l'est de la RDC ne peut pas se résumer à une question de droit ou à une question purement politique. Elle fait partie d'une vaste crise agraire aux aspects culturels, sociaux et économiques[162] qui est née d'une combinaison d'entraves structurelles à « l'extensification » des systèmes de moyens de subsistance (ex. : manque de terres vacantes permettant la création de nouveaux élevages et de fermes), ainsi qu'à l'intensification des systèmes de petites exploitations (principalement l'extrême pauvreté, mais aussi l'absence de services d'extension de l'État, de subventions pour les investissements agricoles, etc.), des énormes inégalités dans la taille des parcelles dans certaines régions (particulièrement dans les territoires de Masisi et de Rutshuru et en Ituri, par endroits) et de la crise plus généralisée qui frappe le commerce des produits agricoles africains en raison des divers processus de

161 Pour en savoir plus sur le cas du Mozambique, voir S. Norfolk et C. Tanner (2007). *Improving land tenure for the rural poor - Mozambique case study*, FAO, Rome.

162 L'existence d'une crise agraire a été soulevée par Séverin Mugangu Matabaro, spécialiste du droit foncier congolais (interviewé à Bukavu, le 28 septembre 2010).

globalisation. La crise financière mondiale, pour les exploitants par exemple, s'est traduite par des augmentations du prix du pétrole et du coût de transport de leurs produits au marché.[163] Il est évident que l'absence d'autres moyens de subsistance et les obstacles au « développement » matériel et à la « coopération » sociale dus à la menace ou à la réalité des conflits armés n'ont fait qu'aggraver cette crise agraire. Ce qui est clair ici c'est que toute résolution durable des conflits fonciers dans l'est de la RDC doit être assez globale pour régler un ensemble très divers de problèmes économiques, environnementaux, sociaux, politiques, etc.

- Néanmoins, une approche progressive est probablement la seule possible pour certaines ONG et d'autres organisations indépendantes de l'État. Cette approche pourra aboutir à des résultats à long terme à condition a) qu'elle soit maintenue et développée au fil du temps et b) qu'elle ait lieu en bonne coordination avec d'autres activités de l'État, des ONG, de la MONUSCO et d'autres acteurs de premier plan. Par conséquent, il est essentiel d'accroître entre ces organisations le dialogue, le partage d'informations, la formation commune, etc. sur les questions et les interventions d'ordre foncier.

- L'afflux incessant de « retournés » au Nord-Kivu, auquel s'ajoutent le maintien de l'influence des groupes armés sur ce processus et la présence d'un certain nombre de mouvements armés opposés aux réclamations foncières de ces populations, représente un risque réel de conflit majeur. Afin d'empêcher une issue aux effets potentiellement ravageurs, une étude indépendante et critique devrait être menée au Nord-Kivu, particulièrement dans le territoire de Masisi, dans le but d'identifier un ensemble d'interventions diplomatiques, informelles, humanitaires et de développement susceptibles d'améliorer la situation.

- Ni l'État ni les chefs coutumiers ne peuvent par eux-mêmes diriger de manière solide, fiable et transparente les interventions en matière de régime foncier, en raison de leur implication dans les conflits actuels et des risques de corruption, d'ingérence politique et de favoritisme. Toutefois, ils ne peuvent pas non plus en être exclus, car cela les encouragerait tout simplement à miner les profits qui en sont tirés. Selon l'avis d'un informateur clé, il est important que les autorités locales n'aient pas l'impression que les ONG 'font les choses derrière leur dos'.[164] En effet, exclure de tels dirigeants pourrait s'avérer dangereux pour le personnel des ONG et pour tous les citoyens travaillant avec eux. De plus, comme le constate une autre personne interrogée, 'les responsables politiques de Kinshasa ont besoin d'être reconnus. Ils ont du pouvoir. Ils ont besoin d'être intégrés à tous les processus, car autrement, ils auraient les moyens de les faire avorter'.[165]

- Par conséquent, l'État, comme les chefs coutumiers, devraient être invités à participer à de telles interventions, même si ni l'un ni les autres ne doivent être la seule « autorité de légitimation » à l'origine de l'intervention. Il faut leur préférer des institutions aux groupes d'intérêts multiples, impliquant une participation importante d'une grande variété de citoyens locaux qui devront disposer de pouvoirs décisionnels. Vu les risques que ces interventions soient « prises d'assaut » par de puissantes forces d'un genre ou d'un autre, perdant alors toute légitimité et neutralité, il faudrait que des acteurs internationaux jouent un rôle actif de contrôle et de conseil, tout en évitant de porter la responsabilité des décisions. Il est fondamental que les acteurs locaux « s'approprient » entièrement le processus. Or ceci est difficile, comme le prouve le cas de la Commission foncière de l'Ituri qui, trois ans après sa création, reste extrêmement dépendante de ses donateurs étrangers.[166]

- L'amélioration de la sécurité foncière des personnes dans l'est de la RDC qui ont actuellement accès à la terre dans le cadre du système coutumier (autrement dit, une grande majorité

163 Entretien avec une organisation de la société civile, Goma, 5 octobre 2010.
164 Entretien avec une organisation religieuse, 5 octobre 2010.
165 Entretien avec une organisation de la société civile, Bukavu, 27 septembre 2010.
166 T. Vircoulon et F. Liegeois (2010), op. cit.

de la population) nécessite que les revendications coutumières bénéficient d'une forme de « protection » juridico-politique. Cependant, les solutions juridico-techniques telles que les consultations juridiques, le soutien technique aux bureaux du cadastre ou une meilleure sensibilisation à la loi foncière n'apporteront pas de solution en soi, car la majeure partie des habitants n'ont pas les moyens d'accéder au système judiciaire, qui selon un acteur local, est « en ruine ».[167] Se contenter de soutenir le système légal dans sa forme actuelle ne conduira qu'à générer de faux espoirs, gaspiller de l'argent et apporter une légitimité à ceux qui utilisent le système d'enregistrement foncier pour spolier les requérants coutumiers. Les activités juridico-techniques devraient être encouragées uniquement comme composantes d'un programme plus vaste d'interventions qui viseraient ensemble à transformer l'économie politique du régime foncier dans l'est de la RDC.

167 Entretien avec une organisation de la société civile, 5 octobre 2010.

5. Conclusions

La relation entre terre et violence ne pourra être brisée à long terme dans l'est de la RDC seulement si le concept de « citoyenneté ethnique » est abandonné. Cela signifierait rompre le lien entre les revendications foncières « autochtones » et le pouvoir politique local. Le contrôle de la terre dans l'est de la RDC semble vouloir se diriger vers les transactions commerciales, ce qui veut dire que c'est un marché foncier, plutôt que des chefs locaux, qui deviendra probablement le moyen principal de distribution de la terre. Néanmoins, le passage d'un système coutumier à un système de marché n'est jamais simple : ce processus sera d'autant plus difficile en RDC si l'État persiste dans sa politique du laissez-faire en matière de régime foncier, dans laquelle les droits coutumiers ne sont même pas définis par la loi. Il en résulterait une plus grande inégalité dans les biens fonciers, une aggravation de la crise agraire et une augmentation des tensions sociopolitiques. Comme les élites de certaines communautés de l'est de la RDC sont mieux placées que d'autres pour acquérir des fonds par des transactions de marché, une approche non régulée axée sur le marché risquerait d'entraîner un regain des violences liées à la question du foncier.

La situation actuelle de *pluralisme légal*, où les chefs coutumiers jouent un rôle ambigu, mais actif dans les questions foncières, est indéniablement un facteur de conflit. Cependant, dans certains cas, cette situation peut avoir un effet de soupape de sécurité, réduisant ainsi les risques d'escalade des conflits fonciers. En effet, il arrive que des chefs coutumiers trouvent des moyens pour que des propriétaires coutumiers ayant perdu des terres en plaçant des revendications foncières concurrentes via le système légal de marché puissent quand même accéder à la terre.[168] La médiation locale des conflits fonciers mise en place par certaines organisations peut également réduire les tensions, car ces processus tentent habituellement d'éviter les situations qui se solderaient par un verdict de type vainqueur-vaincu. En ce qui concerne la nature chronique et généralisée des conflits fonciers, diverses activités, telles que l'enregistrement de propriétés collectives pour certaines communautés, la consignation par écrit et la sensibilisation aux règles coutumières, à la médiation des litiges et/ou l'officialisation d'une forme de régime foncier « intermédiaire », s'annoncent prometteuses. Elles permettraient ainsi de limiter les frictions sociales, économiques et politiques provoquées par la transition actuelle vers des systèmes de marché. Il est nécessaire que l'État joue enfin un rôle clé, en essayant par exemple d'améliorer la réglementation du secteur foncier, de contrôler et d'annuler les enregistrements irréguliers et d'appliquer les plafonds concernant la taille maximale des propriétés qu'un individu ou une entreprise est en droit de posséder.[169] Cependant, il faudra beaucoup de temps avant que l'État puisse avoir un rôle neutre et efficace dans le secteur foncier. Eu égard aux rôles problématiques des acteurs coutumiers et publics, il est probable qu'il faille se tourner vers des institutions semi-démocratiques telles que les comités fonciers locaux pour réformer la gouvernance foncière au niveau local. Dans ces comités pourront figurer des chefs coutumiers (siégeant soit comme membres soit en qualité de consultants) ainsi que des membres élus représentant différentes catégories de la communauté (divers groupes ethniques, les femmes, les jeunes, les petits exploitants, les coopératives agricoles, etc.) et chargés de servir aussi bien les intérêts des groupes dits « allogènes » que les « autochtones ». Il leur incomberait de vérifier que toutes les transactions foncières sont légales et d'essayer de répartir équitablement les terres et les ressources naturelles.

Il est ressorti de nos entretiens menés en Ituri et au Kivu avec des informateurs clés un certain nombre de suggestions concrètes plus ou moins faisables, parmi lesquelles on trouve :

168 Ce rapport a souligné à plusieurs reprises l'implication des chefs dans des transactions de marché douteuses qui se sont traduites par l'aliénation des terres coutumières. Ils font donc partie du « problème ».

169 Même si les plafonds fonciers sont réputés pour être très difficiles à appliquer, leur application systématique permettrait d'envoyer un signal fort de refus des considérables inégalités de taille des fonds.

1. Une redistribution foncière gérée par l'État afin d'annuler les schémas inégalitaires d'appropriation de la terre (ex. : redistribution d'une partie des grandes propriétés vers les petites exploitations et les ménages privés de terre). Certains informateurs ont également recommandé de réduire la superficie des parcs nationaux pour que les communautés locales aient davantage de terres. Si une réforme foncière de redistribution peut s'avérer un outil déterminant à long terme, sa mise en place dans un futur proche serait toutefois catastrophique, vu la corruption des agents de l'État et leur trop grande implication dans l'accumulation privée de biens fonciers. De plus, cette redistribution ne manquerait pas d'être opposée par les divers groupes armés.

2. La décentralisation des services de l'administration foncière afin de permettre aux citoyens d'enregistrer leurs biens dans des locaux accessibles de chez eux (l'exemple du Madagascar a été cité comme un exemple positif de cette initiative). À moyen terme, la décentralisation de l'administration foncière jouera un rôle important ; cependant son succès dépendra toujours de la réforme des procédures d'enregistrement des terres ainsi que de la clarification et du renforcement des droits coutumiers d'ordre foncier.

3. Des efforts pour institutionnaliser l'évolution des systèmes fonciers coutumiers.[170] Ces efforts ne devraient non pas être imposés par l'extérieur, mais venir de ceux concernés afin de refléter la diversité des systèmes coutumiers déjà présents. Il faudra néanmoins que les changements institutionnels prennent en compte l'inexorable transition vers des formes de propriété foncière plus individuelles et axées sur le marché.

4. L'introduction d'une forme intermédiaire d'enregistrement des terres qui serait à la fois accessible et abordable pour les petits exploitants locaux et qui pourrait ultérieurement conduire à un enregistrement par les services cadastraux de l'État. Pour être utile (plutôt que d'ajouter à la confusion générale), cette procédure devra être suffisamment simple pour être mise en place facilement et éviter d'être l'objet de rivalités institutionnelles (querelles au sujet des missions et responsabilités de différentes instituions). Bien que le contexte actuel ne semble pas propice à une telle approche, cette dernière pourrait s'avérer, à plus ou moins long terme, une solution pour éviter aux petits exploitants d'être totalement écrasés par les forces du marché, ce qui, dans de nombreux cas, reviendrait ni plus ni moins à une spoliation des terres coutumières par les élites politiques et économiques.

Si toutes ces suggestions présentent des avantages, elles ont chacune leurs inconvénients. C'est pourquoi il est conseillé aux organisations spécialisées dans la consolidation de la paix et/ou les questions foncières en RDC de les envisager dans le cadre d'un engagement à long terme sur les problèmes liés aux régimes fonciers.

170 Les efforts pour codifier les systèmes coutumiers sont traditionnellement critiqués par les spécialistes des régimes fonciers pour qui la consignation et la régulation de la coutume la privent de sa caractéristique la plus efficace, à savoir sa flexibilité et sa diversité. Néanmoins, il existe certainement des moyens de « soutenir » la coutume sans la mettre à mal.

Recommandations

1. Il est urgent de commanditer une étude indépendante de grande ampleur impliquant plusieurs parties pour apporter des informations sur les changements dans le contrôle de la terre au Nord-Kivu, notamment dans les regions qui connaissent actuellement un important afflux de retournés (tel que le territoire de Masisi). Elle devrait se faire avec le concours d'acteurs tels que les CPLC, ONU-HABITAT et le NRC tout en gardant son indépendance à l'égard de ces organisations d'intervention. Ces travaux de recherche devraient examiner « l'économie politique » de la terre dans ces régions et tenter de rendre compte dans le détail et de comprendre les activités de médiation mises en place dans un échantillon de villages témoins. De plus, ils devraient étudier les perceptions que les populations locales ont de ce processus et de son issue, et décrire la manière dont les dynamiques sociopolitiques influencent les risques de conflit. Il est essentiel que cette étude soit pensée avec soin selon des principes de sensibilité aux conflits afin de ne pas exacerber les tensions existantes liées à ces questions. Des travaux similaires devraient également être menés en Ituri et au Sud-Kivu. Toutefois, pour le moment, la priorité reste le Nord-Kivu où les risques de violence de grande ampleur sont les plus élevés.

2. Bien que les CPLC reposent sur les accords d'Ihusi et soient mis en œuvre dans le cadre d'un programme public, cette mission officielle ne s'accompagne pas nécessairement d'une légitimité et d'une crédibilité sur le terrain. Pour réussir, tout processus de médiation et de réconciliation ne doit pas seulement être « en adéquation » avec les réalités sociopolitiques, il doit également faire partie d'un vaste effort de recherche de consensus sur des questions clés telles que le retour des PDI et des réfugiés dans des zones politiquement sensibles ou hautement contestées. L'expérience montre que les efforts au niveau local, aussi bien intentionnés soient-ils, peuvent être facilement contrés par des acteurs puissants agissant au niveau du district, de la province et même au niveau international. Bien plus que les aspects « techniques » de la médiation et des modes alternatifs de règlement des conflits, ce sont les aspects politiques et ceux qui tiennent compte des différences culturelles qui doivent faire l'objet d'efforts à plusieurs niveaux et dans plusieurs régions à la fois. Toute intervention dans le secteur foncier comme celles que mène l'ONU dans l'est de la RDC doit être prête à un engagement à long terme sur ces questions, aussi bien sur le plan diplomatique que technique. De plus, elle doit se fonder sur une excellente compréhension des violences et conflits antérieurs liés à la question foncière au niveau local et régional.

3. Afin d'identifier la manière dont des initiatives isolées pourraient être combinées ou adaptées, il est essentiel qu'à plus ou moins court terme les différents acteurs du secteur foncier continuent de documenter et de mieux comprendre les interventions en cours relatives aux questions foncières qui sont mises en place par les acteurs locaux et internationaux présents en RDC. Il est important que ces travaux explorent les façons dont des outils innovants, comme la délimitation participative des terres communautaires, ayant fait leurs preuves dans d'autres pays en situation de « post-conflit » (tout en prenant en compte les réserves émises dans les parties 4.1 et 4.2) pourraient être expérimentés dans l'est de la RDC. Pour cela, il est recommandé de recourir à une combinaison d'approches : tables rondes, conférences, études commanditées et évaluations externes. Le ou les rapports qui en résulteront devront être très largement diffusés et utilisés pour promouvoir l'adoption à grande échelle des approches les plus performantes.

4. Il faudrait qu'à plus ou moins long terme les acteurs du secteur foncier identifient toutes les institutions crédibles et légitimes, qu'elles soient coutumières ou au niveau du district et de la province, ayant pour mission d'intervenir sur les questions foncières. Il se pourrait

que les assemblées provinciales rentrent dans cette catégorie à l'avenir, à condition qu'elles manifestent une maturité politique croissante. Il est essentiel que les acteurs nationaux et internationaux s'investissent dans une campagne ciblée et durable, visant à convaincre de telles organisations d'adopter les approches mentionnées dans ce rapport. L'accent devrait notamment être mis sur le fait d'envisager le régime foncier non pas sous un angle purement juridique, mais comme un ensemble multiple de questions ancré dans une crise agraire généralisée. Pour les autorités provinciales notamment, une des priorités potentielles serait de mener des consultations afin de concevoir une réglementation provinciale foncière. Cette dernière, dans l'idéal, aborderait le rôle ambigu des autorités coutumières et travaillerait à éliminer progressivement le concept de « citoyenneté ethnique », permettant alors la liberté de mouvement au sein de la RDC tout en régulant le marché foncier afin de réduire les violations de droit et les inégalités. Avec le temps, l'élaboration d'une politique foncière nationale ainsi que la réforme de la législation foncière seront nécessaires. Si une réforme foncière de redistribution peut s'avérer un outil important à long terme, sa mise en place dans un futur proche serait toutefois catastrophique, étant donné que la corruption des agents de l'État et leur trop grande implication dans l'accumulation privée de biens fonciers les empêchent de remplir cette mission avec impartialité. De plus, cette redistribution ne manquerait pas d'être opposée par les divers groupes armés.

International Alert.
346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom
Tel +44 (0)20 7627 6800, **Fax** +44 (0)20 7627 6900, **Email** general@international-alert.org
www.international-alert.org

ISBN: 978-1-906677-81-7