



Études et Travaux

en ligne n° 30

Étude initiée et coordonnée par le CCFD-Terre Solidaire

Émilie Pèlerin, Aurore Mansion, Philippe Lavigne Delville

# Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix

Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale

---

CO-ÉDITION CCFD-TERRE SOLIDAIRE ET GRET



## Une étude coordonnée par le CCFD-Terre Solidaire



Créé en 1961, le CCFD-Terre Solidaire a pour mission de développer la solidarité internationale en France et dans les pays du Sud. Pour ce faire, il s'appuie sur trois lignes d'actions complémentaires : le soutien à des initiatives de développement promues et mises en œuvre par des partenaires situés dans des pays du Sud et de l'Est ; une politique d'éducation au développement en France ; une démarche de plaidoyer auprès de responsables politiques et économiques français, européens et internationaux.

Première ONG de développement, avec près de 500 initiatives soutenues chaque année dans plus de 60 pays, le CCFD-Terre Solidaire a acquis un savoir-faire et de nombreuses références dans le dialogue avec les sociétés civiles de ces pays.

Contact : [www.ccfid-terresolidaire.org](http://www.ccfid-terresolidaire.org)

Équipe de coordination de l'étude : Isabelle Manimben (chargée de mission Afrique des Grands Lacs), Marcelin Djoza (chargé de mission Afrique des Grands Lacs), Philippe Mayol (responsable du service Afrique), Xavier Ricard, (directeur du partenariat international).

## Organisations partenaires



ACORD - Association de Coopération et de Recherche pour le Développement

ACORD est une organisation panafricaine qui œuvre pour la justice sociale et le développement. Présente dans 18 pays, elle travaille avec des organisations et des communautés à la base. Ses programmes s'articulent autour de quatre thématiques : les moyens d'existences, les conflits et la consolidation de la paix, les droits des femmes et le VIH/SIDA. Ils visent à s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté grâce à une combinaison de la recherche, de travaux pratiques, de renforcement des capacités et de plaidoyer.

Contact : [acordburundi@cibinf.com](mailto:acordburundi@cibinf.com) Tél : 22 21 83 09 / 22 21 83 10



FAT/GL – Forum des Amis de la Terre / Grands Lacs

Le FAT/GL est une organisation de droit congolais qui se veut être un espace de dialogue et de rétablissement de la confiance entre les différents acteurs impliqués dans la gestion durable des ressources naturelles dont la terre, les forêts, les minerais, les eaux. Il s'est donné comme défi de faire cohabiter dans un esprit de collaboration les chefs coutumiers, les églises, les agents de l'administration chargée de la gestion de ces ressources, les cours et tribunaux, les organisations syndicales des paysannes et paysans avec une vision qui intègre les aspects du genre dans les pays des grands lacs.

Contact : [fatglafc@yahoo.fr](mailto:fatglafc@yahoo.fr)



Gret – Professionnels du développement solidaire

Le Gret est une ONG française, qui agit depuis 35 ans, du terrain au politique, pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire. Depuis plus de 15 ans, le Gret s'est particulièrement investi sur les questions foncières dans le cadre de projets de terrain, d'expertise, et d'animation de réseaux. Il travaille à promouvoir d'une part des mécanismes locaux de sécurisation foncière et de gestion négociée des ressources naturelles, et d'autre part une reconnaissance juridique, dans le droit écrit, des droits ou des normes légitimes localement.

Contact : [www.gret.org](http://www.gret.org)

### Avec la collaboration de :



APDH - Association pour la Paix et les Droits de l'Homme

APDH est une association sans but lucratif qui œuvre dans la promotion de la paix et des droits humains au Burundi depuis plus de 15 ans. Elle bénéficie d'une grande assise communautaire et intervient en matière de Genre et Gouvernance, d'Éducation aux Droits humains et de Consolidation de la Paix. Elle a développé une grande expertise en matière foncière depuis 2003 à travers la recherche et le plaidoyer sur diverses thématiques de la question foncière et la mise en place des programmes de gestion foncière décentralisée.

Contact : [apdhburundi@yahoo.fr](mailto:apdhburundi@yahoo.fr) Tél : +257 22 27 46 80 / +257 22 30 28 10



IFDP - Innovation et Formation pour le Développement et la Paix

L'IFDP est une ONG qui opère au Sud-Kivu à l'Est de la RDC. Elle est spécialisée sur les questions foncières et la gouvernance locale. L'IFDP travaille sur terrain avec les populations locales et les acteurs publics, coutumiers et privés à travers des approches, comme la sociothérapie, les contrats fonciers, les groupes de réflexion sur les questions foncières (GRF), l'outil agriculture pour la paix (AGRIPAX)...

Contact : [jb.safari.bagula@ifdp.cd](mailto:jb.safari.bagula@ifdp.cd) Tél : +243 813 176 475

### Remerciements

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont contribué à cette réflexion en nous faisant part de leurs analyses et de leurs expériences. Nous tenons tout particulièrement à remercier les équipes d'Aide et Action pour la Paix (RDC), d'ACORD-Rwanda, d'ACCORD Burundi, de la Coopération Suisse, d'ICCO (Pays-Bas) et de la FOPAC (RDC) : leurs apports nous ont été précieux et ont considérablement enrichi ce travail.

### Référence du document

Pèlerin, Émilie ; Mansion, Aurore et Lavigne Delville, Philippe, 2011, *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*, Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 30, Co-édition CCFD-Terre Solidaire / Gret, [www.gret.org](http://www.gret.org), 127 p.

**Auteurs** : Émilie Pèlerin, Aurore Mansion, Philippe Lavigne Delville

**Émilie Pèlerin** est agronome de formation, actuellement conseillère technique à Madagascar auprès du secrétaire général de la vice-primature, chargé du développement et de l'aménagement du territoire en appui à la mise en œuvre de la réforme foncière (PNF).

**Aurore Mansion** est anthropologue de formation, actuellement chargée de projets au Gret sur les politiques foncières.

**Philippe Lavigne Delville** est agronome de formation, docteur en anthropologie, actuellement Directeur de recherche à l'Institut de recherche sur le développement (IRD).

### Ont également contribué à cet ouvrage par leurs apports écrits ou oraux

Hubert Cochet (Agter), Alain Durand Lasserre, Jean-Marie Habwintahe (APDH), Sophie Havyarimana (ACORD-Burundi), Simplex Kambale Malembe (FAT), Me Dimanche Kinyamwanza (FAT), Etienne Le Roy, Charles Ntampaka, Alain Rochegude, Jeanne Rugendabanga Namburo (IFDP), Prime Rupiya (ACORD-Burundi), Jean-Baptiste Safari Bagula (IFDP)

**Domaine (s)** : Foncier

**Zones géographiques** : Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda

**Mots clés** : conflits, gouvernance foncière, développement agricole

**Mise en ligne** : janvier 2012

**Maquette couverture** : Hélène Gay

### Collection Études et travaux en ligne

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne »).

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « publications »).

[www.gret.org](http://www.gret.org)

Contact : Éditions du Gret, [edition@gret.org](mailto:edition@gret.org)



## Sommaire

<b>Glossaire</b> .....	<b>7</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>9</b>
<b>Avant-propos</b> .....	<b>11</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>15</b>
L'« Afrique des Grands Lacs » : une réalité à géométrie variable.....	15
Plusieurs entités géopolitiques et économiques .....	16
Un milieu attractif .....	16
Une région agricole densément peuplée .....	17
L'accès à la terre : un enjeu multidimensionnel .....	17
Une histoire commune tourmentée .....	18
Sécurité et insécurité foncière : .....	
vers un cadre d'analyse et d'action pour l'Afrique des Grands Lacs ? .....	18
<b>Analyse des enjeux de la question foncière rurale en Afrique des Grands Lacs</b> .....	<b>21</b>
Densité de population, environnement et développement agricole.....	23
Individualisation du rapport à la terre et absence de propriété privée .....	32
Conflits politiques, instrumentalisation du foncier, importants déplacements de populations .....	45
Les politiques foncières du XXI <sup>e</sup> siècle dans l'Afrique des Grands Lacs.....	58
L'insécurisation foncière en Afrique des Grands Lacs.....	67
<b>Des actions de la société civile</b> .....	<b>71</b>
Résoudre les conflits pour consolider le tissu social .....	73
Reconstruction de la confiance et de la légitimité dans les pratiques de gestion foncière .....	85
La sécurisation foncière par la formalisation des droits fonciers et des arrangements locaux .....	88
Plaidoyer et participation aux débats publics pour une prise en compte des réalités locales .....	94
<b>Clés d'analyse et pistes pour l'action</b> .....	<b>99</b>
Un défi majeur et central : lutter contre l'insécurisation foncière .....	103
Trois axes complémentaires de politiques et d'actions de terrain .....	106
Des repères opérationnels pour des actions de sécurisation foncière .....	115
<b>En guise de conclusion</b> .....	<b>124</b>
<b>Annexe 1 : Liste des documents consultés</b> .....	<b>124</b>



## Glossaire

<b>ACCORD</b>	<i>African Centre for the Constructive Resolution of Disputes</i>
<b>ACORD-Burundi</b>	<i>Agency for Cooperation and Research in Development</i>
<b>AFDL</b>	Alliance des Forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre
<b>APDH</b>	Association pour la paix et les droits de l'Homme
<b>APRR</b>	Association pour la paix et la réconciliation de Rango
<b>ASF</b>	Avocats sans frontières
<b>CARG</b>	Conseil agricole rural de gestion
<b>CCFD-Terre Solidaire</b>	Comité catholique contre la faim et pour le développement
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CEEAC</b>	Communauté économique des États d'Afrique centrale
<b>CEFAD</b>	Centre de formation et d'appui au développement durable
<b>CEPGL</b>	Communauté économique des pays des Grands Lacs
<b>CER</b>	Communauté économique régionale
<b>CNKI</b>	Comité national du Kivu
<b>CNR</b>	Commission nationale pour les réfugiés
<b>CNTB</b>	Commission nationale Terres et autres biens
<b>COMESA</b>	<i>COmmon Market for Eastern and Southern Africa</i>
<b>COTEDER</b>	Conseils techniques pour le développement rural
<b>DFID</b>	<i>Department for International Development</i>
<b>E.I.C.</b>	État indépendant du Congo
<b>EAC</b>	<i>East African Community</i>
<b>ETD</b>	Entités territoriales décentralisées
<b>FAR</b>	Forces armées rwandaises
<b>FAT/Grand Lacs</b>	Forum des Amis de la terre pour la région des Grand Lacs
<b>FDLR</b>	Forces démocratiques pour la libération du Rwanda
<b>FEC</b>	Fédération des éleveurs du Congo
<b>FOPAC</b>	Fédération des organisations des producteurs agricoles du Congo
<b>FPR</b>	Front patriotique rwandais

<b>ICCN</b>	Institut congolais pour la conservation de la nature
<b>ICLA</b>	Programme d'information, conseil et assistance légale aux déplacés
<b>IFDP</b>	Innovation et formation pour le développement et la paix
<b>MCC</b>	Millenium Challenge Corporation
<b>MIB</b>	Mission d'immigration des <i>Banyarwanda</i>
<b>MONUC</b>	Mission des Nations unies en république démocratique du Congo
<b>MPR</b>	Mouvement populaire pour la révolution
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PFR</b>	Plan foncier rural
<b>PGRN</b>	Projet de gestion des ressources naturelles
<b>P.N.Vi</b>	Parc national de Virunga
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>PDCP</b>	Programme de développement et de construction de la paix
<b>PEVi</b>	Programme environnemental autour des Virunga
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>RPR</b>	Réseau pour la paix et la réconciliation
<b>SADC</b>	<i>Southern African Development Community</i>
<b>STAREC</b>	Programme pour la stabilisation et la reconstruction de l'est du Congo
<b>SYDIP</b>	Syndicat de défense des intérêts paysans
<b>TGI</b>	Tribunal de grande instance
<b>TRIPAIX</b>	Tribunal de paix
<b>UNHCR</b>	Agence des Nations unies pour les réfugiés

---

# Résumé

---

Depuis plus de 15 ans en Afrique des Grands Lacs (Burundi, est de la République démocratique du Congo - RDC, Rwanda), le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre Solidaire) et ses partenaires ont engagé des actions pour pallier les insuffisances des acteurs publics en matière de gestion foncière et offrir aux populations rurales un accès sécurisé à la terre et à ses ressources.

Dans cette région, comme dans de nombreux pays africains, plus de 80 % de la population vit de l'agriculture familiale. Un mélange complexe de tensions liées à l'accès à la terre a engendré de nombreux conflits armés très violents, qui ont marqué la région et ont eu des conséquences dramatiques, en termes de mortalité, de déplacements de population, etc.

L'insécurité, et l'insécurité foncière tout particulièrement, est une des principales causes de la sous-exploitation des potentialités agricoles et de la sous-alimentation de 40 % à 75 % de la population des trois pays<sup>1</sup>. Depuis plusieurs années, le contrôle de l'accès à la terre est devenu l'un des premiers facteurs sous-jacents aux conflits. Un accès sécurisé des paysans et des éleveurs au foncier est donc un enjeu crucial, à la fois pour le développement économique, mais aussi pour le maintien de la paix sociale dans la région.

Mais parler d'insécurité foncière en général ne permet ni de comprendre les différentes causes et formes que peut prendre cette insécurité telle qu'elle est vécue par les populations, ni d'identifier quelles sont les actions et politiques à mettre en place pour y remédier.

Montée à l'initiative du CCFD-Terre Solidaire, l'étude présentée ici a pour objectif de faire un premier bilan de l'action des États et de la société civile dans ce contexte, et de contribuer à leur réflexion stratégique dans la recherche de solutions durables pour résoudre le problème crucial de l'insécurité foncière dans la région. Elle a été produite à partir d'une série d'études pays, d'une revue croisée de la documentation disponible et d'initiatives innovantes menées par cinq organisations de la société civile dans cette région de l'Afrique (ACORD, ACCORD et APDH au Burundi, le FAT et IFDP en RDC).

Cette étude identifie quatre grands facteurs à partir desquels se construisent aujourd'hui les situations d'insécurité foncière dans les trois pays étudiés :

- **la remise en cause des droits fonciers et des usages de la terre**, sous l'effet de politiques publiques imposant des changements d'usages des sols et des pratiques d'exploitation des terres au nom du développement économique ;
- **les divisions successorales et l'amenuisement des tenures** qui sont sources de conflits privés ou « intrafamiliaux » ;
- **les conflits politiques et les déplacements de population** qui ont engendré la destruction des liens sociaux et de la mémoire agraire ;
- **les carences et la concurrence entre les différentes instances et administrations** (chefferies, juridictions formelles ou transitionnelles, instances de conciliation) qui ont perdu progressivement de leur légitimité et de leur autorité à gérer la question foncière.

---

<sup>1</sup> FAO : estimation en pourcentages de la prévalence de personnes sous-alimentées par rapport à la population totale basée sur les données relatives à une période de trois ans. De 2005 à 2007 : 62 % de la population burundaise, 69 % de la population congolaise, 34 % de la population rwandaise.

Face aux enjeux de sécurisation du foncier et aux manquements des interventions publiques en la matière, la société civile a depuis quelques années largement investi ce champ d'interventions. D'abord dans le cadre d'actions d'urgence suite aux conflits des années 1990, pour le rapatriement des réfugiés et des populations déplacées, puis dans le cadre de projets de développement liés à la conciliation et la médiation pour le règlement de conflits fonciers, ou encore pour des actions d'assistance juridique, d'information, de formation, de plaidoyer et d'appui à l'agriculture paysanne.

Des résultats significatifs ont été obtenus sur le terrain :

- développement et expérimentation de **nouveaux espaces et outils de gestion des conflits** (contrat social, comités de paix, sociothérapie, groupes de réflexion, médiations et formations) qui permettent d'« occuper une place laissée vide » dans le paysage de la construction de la paix et de la résolution des conflits locaux autour de l'accès à la terre ;
- **restauration de la confiance et de la légitimité** dans les pratiques de gestion foncière (code de bonne conduite des chefs coutumiers) ;
- mise en place de dispositifs de **formalisation des droits fonciers et des arrangements locaux** (contrats fonciers types, certificats fonciers) en partenariat avec les autorités locales (administratives et coutumières) qui répondent directement aux besoins de sécurisation foncière ;
- **participation aux débats publics en matière de foncier** (plaidoyer, alliance, consultation) pour une meilleure prise en compte des réalités et des besoins locaux.

Malgré certaines avancées, les organisations issues de la société civile ne peuvent agir efficacement sur la sécurisation foncière :

- sans **volonté politique** d'engager un dialogue pluriacteur sur les choix de politiques à faire ;
- sans **capitaliser l'expérience accumulée** pour nourrir plus efficacement les débats et améliorer les actions amorcées localement ;
- sans dispositif de coordination de leur participation aux débats pour y **contribuer d'une même voix** ;
- sans avoir construit un **cadre partagé d'analyse et d'actions** à partir duquel elles pourront construire leurs actions et leurs plaidoyers ;

Il n'existe pas de solutions uniques et toutes faites valables pour les trois pays, mais il est néanmoins possible de fournir des références et des clés d'action pour répondre durablement aux besoins des populations en matière de sécurisation foncière et accompagner efficacement les réformes en cours.

Dans cette perspective, cette étude propose une grille à partir de laquelle le CCFD-Terre Solidaire et ses partenaires pourront travailler à l'avenir et construire un programme d'action commun. Cette grille pourra également être utile à tous les acteurs qui partagent le cadre d'analyse proposé et qui souhaitent faire avancer les politiques foncières dans la région, dans un double objectif de croissance économique équitable et de construction de la paix.

---

# Avant-propos

---

Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD–Terre Solidaire) est engagé dans la région des Grands Lacs africains depuis 1995. Actuellement, il appuie et accompagne des organisations de la société civile dans trois pays : le Burundi, la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda.

La stratégie régionale orientée vers la thématique « développement et paix » et les actions de terrain des organisations partenaires du CCFD–Terre Solidaire ont progressivement mis en exergue la thématique foncière comme l'une des clés tant de la résolution des conflits que de l'impulsion d'une dynamique de développement dans cette région. C'est ainsi qu'en octobre 2008, dans le cadre de son Programme de développement et de construction de la paix, le CCFD–Terre Solidaire a lancé une série d'études sur la thématique foncière visant le renforcement de ses capacités d'accompagnement, d'une part, et des capacités d'intervention de ses partenaires de la sous-région, d'autre part.

Ces trois études ont montré à la fois les points communs et les spécificités de la question foncière dans ces trois pays :

- Dans les trois pays, entre développement économique et paix sociale, le foncier est aujourd'hui une question déterminante, pour la survie des populations vivant en grande partie de la terre et de ses ressources comme pour l'intégration de centaines de milliers de réfugiés et déplacés suite aux différents conflits armés qui ont touché la région à partir des années 1970.
- Sous l'effet de la croissance démographique et du morcellement des terres, le foncier est devenu une ressource rare dont les règles d'accès restent floues, donnant lieu à de très nombreux et divers conflits menaçant la consolidation de la paix dans les trois pays. Les autorités, qu'elles soient locales, administratives, judiciaires ou issues de la coutume, suivant les cas, ont du mal à prendre en charge ces conflits faute de moyens et de système partagé et légitime de règles.
- Face à ces défis, les trois gouvernements ont engagé à partir des années 2000 une réflexion sur les orientations à prendre pour organiser l'accès à la terre et à ses ressources naturelles. Ces réflexions ont porté en particulier sur les modalités d'accès à la terre et sur la sécurisation des droits y afférant, avec l'appui de leurs différents partenaires techniques et financiers (Coopération suisse et Union européenne au Burundi, PNUD et Union européenne en RDC, DFID au Rwanda).
- Du fait de trajectoires politiques propres et de réalités sociofoncières spécifiques (légitimité du coutumier, etc.), les trois pays ont plus ou moins cherché à répondre aux défis posés par la question foncière et y ont apporté des réponses différentes (mise en place d'une gestion décentralisée du foncier au Burundi, abolition des droits coutumiers au Rwanda et systématisation de l'attribution de documents établissant les droits sur les parcelles, amorce d'une réflexion en RDC commencée autour de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en cours de promulgation et mise en œuvre d'un processus de révision de la législation foncière).

- Dans les trois pays, les ONG et acteurs de la société civile ont largement investi la question foncière, que ce soit dans le cadre d'actions d'urgence liées au rapatriement des réfugiés et déplacés ou dans le cadre de projets de développement liés à la conciliation et la médiation des conflits autour du foncier, d'actions d'assistance juridique, d'information, de vulgarisation, de formation, de plaidoyer et d'appui à une agriculture durable. Leurs pratiques méritent d'être davantage valorisées et analysées ; ces acteurs, ancrés au sein de leurs sociétés, devraient être reconnus comme des interlocuteurs incontournables dans les débats et réflexion en cours.

Suite à la réalisation de ces trois études pays copilotées par ACORD-Burundi et le Forum des Amis de la terre et compte tenu des réflexions et discussions qu'elles ont suscitées, le CCFD-Terre Solidaire et ces deux organisations partenaires ont souhaité produire un document qui puisse servir de guide pour la construction d'axes de plaidoyer partagés.

L'objectif est triple :

- problématiser les enjeux et défis d'une sécurisation des droits fonciers des populations locales au regard des caractéristiques propres aux trois pays (densité d'occupation, réinstallation des réfugiés, paix sociale, etc.) ;
- mettre en perspective les choix de politiques foncières actuels par rapport à ces problématiques et aux grands axes des processus régionaux ;
- identifier des questions essentielles à traiter en termes de politiques foncières et d'initiatives de terrain.

Pour réaliser cette étude régionale et atteindre les objectifs fixés avec ses partenaires, le CCFD-Terre Solidaire a fait appel au Gret, une ONG française qui produit des connaissances sur le foncier dans le Sud. Engagé dans l'appui à l'élaboration de politiques foncières prenant en compte les enjeux de sécurisation foncière des populations, le Gret avait pris en charge la réalisation des trois études pays précédemment citées.

Le présent document est le fruit d'un travail collectif entre le CCFD-Terre Solidaire, le groupe d'experts et spécialistes du sujet mobilisé par le Gret, l'ONG néerlandaise ICCO et des organisations de la société civile dans les trois pays concernés.

Ce travail a été rendu possible grâce à une approche alternant revue bibliographique, enquêtes de terrain et échanges collectifs. Cinq initiatives de la société civile ont fait l'objet d'une étude approfondie et sont au cœur de travail. Les organisations suivantes conduisent des initiatives porteuses et riches d'enseignements illustrant la diversité des actions menées par les acteurs de la société civile :

- au Burundi, ACORD (*Agency for Cooperation and research in development*), ACCORD (*African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*) et APDH (*Association pour la paix et les droits de l'Homme*) ;
- en RDC, le FAT (*Forum des Amis de la terre*) et IFDP (*Innovation et formation pour le développement et la paix*).

Le document est organisé en trois grandes parties :

- Une première partie met en perspective les enjeux et défis de la sécurisation foncière des populations locales en milieu rural dans les trois pays, au regard de leurs caractéristiques propres (densité d'occupation, réinstallation des réfugiés, paix sociale, etc.), et propose une analyse comparative des politiques portées par les autorités nationales et les institutions régionales pour répondre aux défis posés par la question foncière (avancées et limites).

- Une seconde partie présente et analyse six expériences illustrant la diversité des actions portées par les acteurs de la société civile dans les trois pays, en mettant l'accent sur les enseignements et leçons qu'il est possible d'en tirer.
- Une troisième et dernière partie définit les questions à traiter en matière de politique foncière et d'initiative de terrain dans les trois pays, pour mieux comprendre et répondre aux besoins et défis de sécurisation foncière des populations vulnérables en milieu rural.

Cette étude et le présent document ont volontairement un biais ruraliste. Outre le fait que le CCFD-Terre Solidaire et ses partenaires dans la région mettent en œuvre principalement des actions communes dans le secteur rural et agricole, le foncier rural représente aujourd'hui dans ces pays comme ailleurs un enjeu crucial de développement des territoires. Pour autant, les politiques foncières rurales posent des problèmes d'articulation avec les politiques foncières urbaines et il est aujourd'hui nécessaire de réfléchir à la cohérence de politiques foncières globales qui concernent l'ensemble des territoires. Cette étude est donc complémentaire à d'autres documents permettant de mieux comprendre et d'agir sur les questions foncières dans ces trois pays.



# Introduction

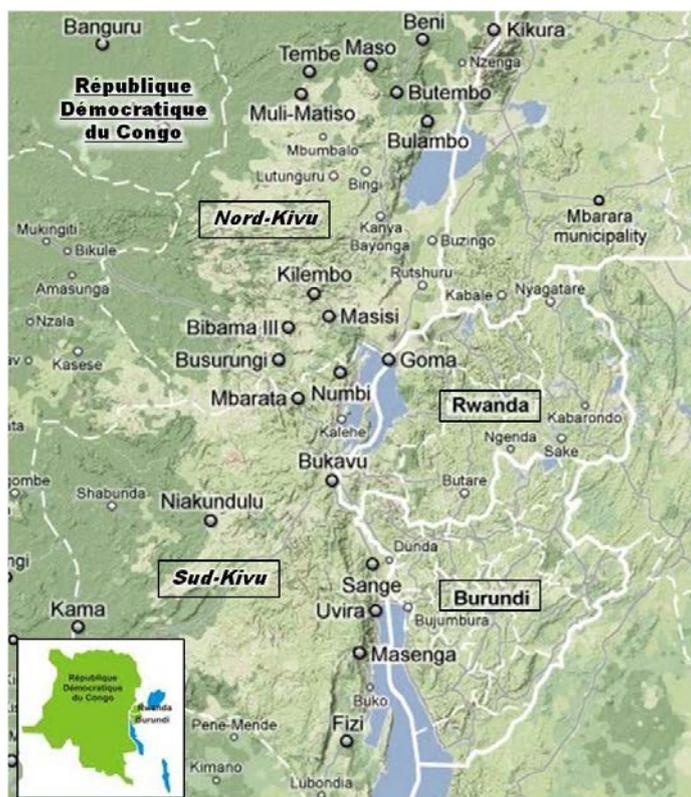
- **L'Afrique des Grands Lacs : une réalité à géométrie variable**

Les termes Afrique des Grands Lacs, région des Grands Lacs ou Afrique interlacustre désignent des réalités territoriales aux limites imprécises. Ces dénominations ont été indifféremment utilisées pour parler des territoires situés dans la partie méridionale du système du Rift est africain. Elle comprend généralement :

- les hautes terres situées de part et d'autre du massif montagneux en partie volcanique constituant la « crête Congo-Nil », séparant les bassins hydrographiques des deux grands fleuves africains. La partie est de la chaîne de montagnes se caractérise par une multitude de collines d'où le nom communément donné au Rwanda : pays des mille collines ;
- les dépressions lacustres (fossés d'effondrement) comprenant du nord au sud : les lacs Albert, Édouard, Kivu et Tanganyika ayant servi à l'établissement des frontières entre le Congo à l'ouest, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie à l'est.  
Pour certains, le lac Victoria (troisième lac du monde par sa taille) fait partie intégrante de l'entité « Afrique des Grands Lacs ».

Les limites de cette région ne coïncident pas avec les réalités territoriales nationales. Le plus fréquemment l'appellation englobe totalement le Rwanda et le Burundi, le sud-ouest de l'Ouganda, l'extrémité nord-ouest de la Tanzanie ainsi que les marges orientales de la république démocratique du Congo (RDC) – le Kivu.

Figure 1 : L'Afrique des Grands Lacs, objet de l'étude : Kivu (RDC), Rwanda, Burundi



La présente étude concerne globalement l'ancienne partie francophone de l'« Afrique des Grands Lacs » située de part et d'autre de la crête Congo-Nil : le Burundi, le Rwanda et le Kivu à l'est de la RDC (province du Sud et du Nord-Kivu).

### • Plusieurs entités géopolitiques et économiques

Jusque dans les années 1990 (avant la guerre civile et le génocide au Rwanda), les États faisant partie totalement ou partiellement de l'Afrique des Grands Lacs ont été, pour des raisons historiques, rattachés à l'Afrique centrale (Burundi et Rwanda) ou à l'Afrique orientale (Ouganda). L'Afrique des Grands Lacs « occupe donc une position singulière à la charnière entre deux entités, l'Afrique centrale francophone, et l'East Africa anglophone »<sup>2</sup>.

Le Burundi, la RDC et le Rwanda sont tous les trois membres de trois entités régionales dont deux communautés économiques :

- La CIRGL (Conférence internationale sur la région des Grands Lacs), qui compte onze États membres, a été lancée en 2003 pour élaborer une approche régionale afin de résoudre les conflits et l'instabilité dans chacun des pays de la région. Elle a permis l'adoption de plusieurs protocoles, dont le Protocole sur la non-agression et sur la défense mutuelle et le Protocole sur l'exploitation illégale des ressources naturelles, considérés comme des outils prioritaires pour que soit rétablie de manière durable la paix dans la région des Grands Lacs.
- La CEPGL (Communauté économique des pays des Grands Lacs) a été créée en 1976 pour l'intégration économique et la facilitation des mouvements des biens et des personnes entre les trois pays. Elle est avant tout une agence de coopération et de gestion d'intérêts communs, en particulier pour l'hydroélectricité de la Ruzizi. Les accords, suspendus en 1996 suite aux crises régionales, ont repris dans les années 2000 avec l'appui de l'Union européenne.
- La COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) a été fondée en 1994 pour que se mette en place une union douanière entre ses vingt pays membres. Ce marché commun a été créé, entre autres, pour renforcer un accord de libre-échange en place depuis 1981.

Le Rwanda et le Burundi sont également membres de l'EAC (East African Community). Le Burundi partage avec la RDC une adhésion à la CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale) et la RDC seule est membre de la SADC (Southern African Development Community).

Les réalités géographiques et géopolitiques de la région objet de l'étude rendent complexes une intégration régionale et la prise en compte, par les États concernés, des enjeux communs. Et cela d'autant plus pour la RDC, dont le Kivu ne représente que 5 % du territoire et 13 % de la population nationale.

### • Un milieu attractif

La caractéristique principale de la région est la structure collinaire du paysage qui a déterminé une occupation spécifique de l'espace et influencé les rapports sociaux. Le réseau hydrographique y est dense et présente de véritables potentialités hydroélectriques (déjà en partie exploitées). Les terres sont globalement fertiles notamment de par l'ancienneté de l'activité volcanique. L'altitude y est en moyenne supérieure à 1 500 mètres ce qui, compte tenu de la latitude, offre un climat favorable à l'agriculture et à l'élevage grâce à l'absence de maladies telles que la trypanosomiase.

De telles conditions écologiques ont rendu ces montagnes très attractives et ont favorisé une forte expansion démographique au Rwanda, au Burundi ainsi que dans une partie du Kivu et de l'Ituri en RDC.

---

<sup>2</sup> OCDE, *L'Afrique centrale et les régions transfrontalières*, Revue de l'OCDE sur le développement, 4/2003 (n° 4), pp. 63-78.

De par ses caractéristiques environnementales exceptionnelles, la région a fait depuis très longtemps l'objet d'actions pour la protection de la nature. C'est ainsi qu'a été créé en 1925, dans l'est du Congo, le premier parc naturel d'Afrique, le parc des Virunga, qui constitue actuellement la limite entre la RDC et l'Ouganda.

La région (en particulier le Kivu à l'est de la RDC) est également riche en minerais précieux dont le très recherché coltan, la cassitérite et l'or.

Les caractéristiques géographiques de la région présentent de nombreuses richesses qui constituent des enjeux économiques forts et suscitent les convoitises qui deviendront, par voie de conséquence, sources de conflits.

- **Une région agricole densément peuplée**

Le Burundi et le Rwanda sont parmi les plus petits pays d'Afrique avec respectivement 27 834 et 26 338 km<sup>2</sup>. Les provinces du Sud et du Nord-Kivu ont ensemble une superficie de 124 613 km<sup>2</sup>, ce qui est 2,3 fois supérieur au Rwanda et au Burundi réunis. Le Kivu ne représente pourtant que 5 % du territoire et 13 % de la population nationale de la RDC.

Sur le plan humain, la région est caractérisée par une très forte densité de population. Celle-ci dépasse en moyenne les 250 habitants au km<sup>2</sup> au Rwanda et au Burundi. Elle peut être supérieure à 400 habitants par km<sup>2</sup> dans certaines zones y compris dans le Kivu. La croissance démographique est estimée à près de 3 % entre 2002 et 2008. La très grande majorité (plus de 80 %) de la population vit de l'agriculture. Cette agriculture est principalement une agriculture « familiale », ou encore « paysanne ».

Au classement des pays sur le plan du développement humain (180 pays), le Rwanda, le Burundi et la RDC se situent respectivement en 2010 aux 159<sup>ème</sup>, 166<sup>ème</sup> et 168<sup>ème</sup> rangs mondiaux.

**Figure 2 : La région objet de l'étude en quelques chiffres**

	RDC	Rwanda	Burundi
Population 2008 (à mi-année)	64 300 000 Kivu : 8 400 000	9 700 000	8 100 000
La croissance démographique annuelle, 2002-2008 (%)	2,9 %	2,2 %	2,9 %
Population rurale (% de la population totale)	68 % Kivu : 80 %	82 %	90 %
Densité de population moyenne	30,29 hab/km <sup>2</sup> Kivu : 80 hab/km <sup>2</sup>	+ de 300 hab/km <sup>2</sup>	+ de 250 hab/km <sup>2</sup>
Agriculture (% du PIB)	40,2 % en 2008	37,4 % en 2008	46,3 % en 1998

Source : World Bank data 12/09/2009

- **L'accès à la terre : un enjeu multidimensionnel**

Dans ce contexte d'exiguïté des terres productives par ménage paysan et en l'absence de secteur secondaire performant capable de désengorger le secteur primaire, la question de l'accès à la terre et de sa sécurisation est particulièrement cruciale.

De par sa valeur productive « vitale », économique, par son rôle culturel et les implications politiques que sa possession induit, la terre est la principale source de compétition dans cette région des Grands Lacs, surpeuplée et soumise aux migrations.

Comme dans bien d'autres pays, à la terre s'attachent des enjeux de pouvoir, des enjeux culturels et identitaires, des enjeux pour le développement économique et social des pays, et des enjeux de survie pour une grande majorité des populations qui y vivent aujourd'hui exclusivement de la terre et de l'exploitation de ses ressources.

Mais dans cette partie de l'Afrique, l'accès à la terre comme enjeu de paix sociale se pose avec une acuité accrue. Comme dans d'autres contextes, la pression sur les terres, le caractère concurrentiel de leur accessibilité, l'absence de cadre juridique et institutionnel adéquat, sont potentiellement sources de conflits susceptibles de se jouer à différentes échelles (conflits localisés vs méta-conflits). En revanche, ce qui est plus spécifique à ces trois pays au vu de leurs trajectoires nationales et communes, c'est bien le rôle stratégique du foncier quant au maintien de la paix sociale.

### ● Une histoire commune tourmentée

Si le Burundi, la RDC et le Rwanda ont en commun un milieu géographique favorable, ils partagent surtout une histoire commune. L'histoire contemporaine de ces trois pays est souvent présentée comme l'une des plus tourmentées du continent africain. Cette histoire commune est marquée par de nombreux conflits sociopolitiques sans précédent sur le reste du continent.

Si, comme nous le verrons, la question foncière constitue l'un des facteurs déterminants dans le déclenchement de ces conflits, elle constitue aussi et surtout un enjeu fort de la gestion des mouvements de populations qui ont eu lieu, à la fois pendant et après les périodes de crises.

La tentation est aujourd'hui grande de vouloir faire de la question foncière un moyen d'action privilégié de la reconstruction de la paix dans ces pays. Mais nous verrons tout au long de cette étude qu'il convient d'être prudent sur la manière d'articuler foncier, paix sociale et développement :

- la reconstruction de la paix sociale doit d'abord passer par des choix politiques forts qui dépassent largement la seule question foncière ;
- la résolution des problèmes liés au foncier va au-delà de la seule question de la réinstallation des réfugiés et des rapatriés : le développement agricole, la préservation de l'environnement sont autant d'autres entrées à explorer pour mieux comprendre les défis à relever par les acteurs qui souhaitent aujourd'hui travailler plus efficacement sur la question foncière en milieu rural dans ces trois pays.

### ● Sécurité et insécurité foncière : vers un cadre d'analyse et d'action pour l'Afrique des Grands Lacs ?

De nombreuses études et recherches ont montré que la sécurisation de l'accès à la terre en Afrique est au cœur des enjeux de développement durable. Elle est indispensable pour que les populations rurales puissent investir, exploiter et utiliser leurs terres. Elle est donc une condition au développement économique et un déterminant des stratégies des agriculteurs<sup>3</sup>. Elle n'est pas à confondre avec la propriété privée qui est une des formes parmi d'autres pour promouvoir une sécurisation foncière.

À l'inverse, l'insécurité foncière renvoie à une situation dans laquelle un individu ou un groupe d'individus risqueraient de voir leurs droits sur la terre contestés ou remis en cause. Là encore, il ne faut pas confondre statut juridique et risques d'insécurité foncière : un détenteur de titre de propriété peut être en situation d'insécurité foncière (contestation locale), alors que des droits d'exploitation reconnus et légitimés localement n'ayant pas fait l'objet de délivrance de titres peuvent être « sûrs ».

---

<sup>3</sup> Philippe Lavigne Delville, « Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », Revue réforme agraire, FAO, 2006/2.

« (...) L'insécurité foncière découle du fait que des droits, légitimes au regard d'un registre de normes, sont remis en cause, ne peuvent être exercés paisiblement, voire sont impossibles à exercer ou sont tout simplement annulés. »<sup>4</sup>

L'insécurité foncière peut avoir de multiples origines (juridique, normative, institutionnelle, contractuelle). Elle peut être le fait d'acteurs publics (expropriation par l'État pour la mise en place d'un projet à caractère public ou privé), ou d'acteurs privés (revendication de droits contradictoires ou relevant de registres de normes différents sur une même parcelle). Elle est aggravée par l'absence ou les carences d'autorités capables de gérer les conflits ou oppositions pouvant naître de ces situations d'insécurité foncière (non-résolution et aggravation des conflits, arbitrage injuste, etc.).

La sécurité foncière comme l'insécurité foncière sont « le résultat d'un processus social, mettant la question des « institutions » (normes et autorités) et celles des liens entre « droits » et « autorités » (coutumières, néo-coutumières, étatiques, etc.) au cœur des débats. »<sup>5</sup> Ils renvoient à des états qui se construisent dans le temps et dans l'espace sous l'effet d'évolutions. On parle alors de sécurisation foncière pour désigner le processus par lequel les droits sont affectés, validés et garantis en cas de contestation ; et d'insécurisation foncière pour nommer le processus par lequel les droits sont contestés aujourd'hui alors qu'ils étaient garantis par le passé.

#### Une étude pour comprendre les trajectoires d'insécurisation foncière

Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, l'insécurité foncière est au cœur à la fois des réalités locales et des débats sur les politiques foncières actuelles. Elle comporte des enjeux forts pour la reconstruction de la paix et le développement économique des pays. Mais parler d'insécurité foncière en général ne permet pas de comprendre quels sont les enjeux et défis à relever ni quelles sont les actions et politiques à mettre en place pour y répondre. En effet, si on ne caractérise pas l'insécurité foncière, le risque est de mettre en place des solutions inadaptées qui peuvent alors devenir des sources supplémentaires d'insécurité foncière.

Nous verrons que l'insécurité foncière prend diverses formes suivant les pays et en fonction des localités : contestation des droits dans le cadre du retour des réfugiés, contestation au sein des familles du fait des pressions exercées sur l'accès à la terre (politiques agricoles, environnementales...), etc. Elle est le fruit d'un processus mettant en jeu différents acteurs (publics et privés) se référant à des normes différentes (locales, coutumières, récentes), et s'inscrit dans le cadre d'évolutions multiples (croissance démographique, changement climatique, rapport à la terre, aux normes et aux autorités locales, conflits sociopolitiques).

Ainsi, avant de traiter le problème de l'insécurité foncière, il est essentiel de s'attacher à comprendre les causes et les formes de cette insécurité telle qu'elle est vécue par les populations dans ces contextes. De même, il est nécessaire d'analyser la manière dont les différentes formes d'insécurité foncière sont ou non traitées par les politiques publiques et prises en charge par les autorités en place, qu'elles soient issues de la coutume ou de l'Administration.

Quelles sont les trajectoires par lesquelles ces situations d'insécurité foncière sont nées et se sont construites ? Quels sont les acteurs et facteurs qui entrent en jeu ? Quels sont les dispositifs d'autorité, d'arbitrage ou de régulation existants ? Pourquoi ces derniers ne parviennent-ils pas aujourd'hui à « réduire l'imprévisibilité du jeu foncier »<sup>6</sup> ? Voici quelques-unes des questions qui ont structuré notre analyse des processus d'insécurisation foncière en Afrique des Grands Lacs.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid., p. 31.

<sup>6</sup> Philippe Lavigne Delville, 2002, Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Éclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle, Documents de travail de l'UR REFO 7, IRD, 22 p.



# **Analyse des enjeux de la question foncière rurale en Afrique des Grands Lacs**



---

# Densité de population, environnement et développement agricole

---

La densité de population historiquement élevée de l'Afrique des Grands Lacs et la dispersion de l'habitat rural sont des caractéristiques dont l'analyse, couplée à celle du développement agricole et des politiques environnementales, nous permet d'identifier et de comprendre un certain nombre de défis liés au foncier.

La densité de population n'a d'incidence sur le foncier que dans la mesure où elle a pour effet une diminution des surfaces productives par ménage là où plus de 85 % de la population vit de l'agriculture paysanne. Ce qui pose clairement la question de la performance des systèmes agricoles paysans et de leurs marges d'évolution.

**Figure 3 : Morcellement des parcelles dans les montagnes du Nord-Kivu, environs de Magheria, RDC**



Source : Pèlerin, E. 22-07-2009

---

## Rappels historiques : dynamique des systèmes agraires

---

Si la bibliographie ne nous a pas permis d'identifier avec précision les spécificités de l'évolution de la population et des systèmes agraires du Kivu, elle nous donne suffisamment d'éléments pour affirmer que ces spécificités ont été très proches de celles qu'ont connues le Rwanda et le Burundi.

Il existe entre le Kivu, le Rwanda et le Burundi une certaine homogénéité des usages agricoles de la terre, du fait de leurs caractéristiques géographiques communes.

- **Habitat dispersé**

Les origines et causes de la dispersion de l'habitat rural, en particulier au Rwanda et au Burundi, ont fait l'objet de nombreuses analyses et théories.

Bien que les situations varient d'un territoire à l'autre au sein d'un même pays, la dispersion de l'habitat rural reste une caractéristique commune des milieux ruraux au Rwanda, au Burundi et dans certains territoires du Kivu (notamment dans le Bashi). Cette dispersion est le résultat de conjonctures familiales structurelles et historiques.

### Les causes de dispersion de l'habitat rural

L'organisation de l'habitat résulte tout d'abord d'une adaptation logique aux milieux naturels. Dans le système collinaire, les premières familles, ou premiers lignages, se sont installés sur les sommets plats des collines plus fertiles et propices aux activités agricoles. Les bas-fonds auraient vraisemblablement favorisé l'isolement géographique de l'habitat des collines<sup>7</sup>.

La dispersion découle en partie du mode de succession traditionnel. Dès son mariage et avant la mort de son père, le fils reçoit une parcelle et quitte la maison de ses parents pour édifier la sienne à l'écart.

La dispersion de l'habitat est également liée à la structure et au fonctionnement des systèmes agraires paysans. L'organisation concentrique des exploitations agricoles autour de l'habitat et des enclos à bestiaux (*rugo*) ne permet ni le regroupement des habitations ni celui des terres.

Au Rwanda et au Burundi, le phénomène de dispersion a été accentué, pour des raisons stratégiques, par les dirigeants politiques (royaumes anciens) qui, pour asseoir leur autorité, ont favorisé la dispersion des hommes de même clan et de même lignage. Au Kivu par contre, on observe généralement une correspondance entre le clan, le lignage et le territoire<sup>8</sup> : à une ethnie, un clan, un lignage correspond un territoire précis.

Certains territoires du Kivu présentent la même répartition de l'habitat rural et la même structure d'exploitations agricoles que le Burundi et le Rwanda. D'autres, par contre, présentent des répartitions et des organisations différentes. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées et nécessiteraient des études approfondies (si elles n'existent pas déjà) : les provinces du Sud et du Nord-Kivu, de par leur taille, se caractérisent par une plus grande diversité du relief et des milieux écologiques, ce qui implique une occupation de l'espace et un peuplement différents.

La dispersion de l'habitat rural a souvent été perçue, par les pouvoirs publics, comme un obstacle au développement. Depuis la colonisation, les décideurs politiques ont cherché à réaménager la structure spatiale des exploitations paysannes.

---

<sup>7</sup> Bouderbala, N., Cavérvrière, M., Ouedraogo, H., *Tendances d'évolution des législations agrofoncieres en Afrique francophone*, FAO, *Étude législative n° 56*.

<sup>8</sup> *Territoire en tant que portion d'espace et non en temps qu'entité administrative*.

Certes, la dispersion de l'habitat rend plus coûteux le développement de services tels que l'adduction d'eau ou l'électrification, mais l'histoire agraire nous montre qu'elle a aussi facilité un long processus d'intensification, en travail, des systèmes de production agricole (jardinage intensif autour du *rugo*<sup>9</sup>, transfert de fertilité en provenance des pâturages, etc.). Ce processus a permis à la production agricole de croître alors même que la taille moyenne des exploitations ne cessait de diminuer.

### ● **Systemes agraires et croissance démographique**

La croissance démographique n'a pas été continue ni constante au cours de l'histoire. Les fluctuations de cette population majoritairement rurale sont à mettre en relation avec l'évolution des systèmes agraires, marqués dans des intervalles de temps très larges par des périodes d'adaptation, de progrès et de crises.

#### Expansion démographique et du peuplement, première révolution agricole : du XVIII<sup>e</sup> siècle à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle

La croissance démographique continue et soutenue tout au long du XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup> siècles s'explique notamment par les transformations des systèmes agraires. L'adoption de plantes d'origine américaine (maïs et haricot), la pratique de l'association culturale (et donc l'imbrication nouvelle des calendriers de travaux), les perfectionnements dans l'association agriculture-élevage, sont autant d'éléments qui ont progressivement permis la généralisation de la double culture annuelle et finalement l'accroissement de la productivité du travail<sup>10</sup>.

Il est vraisemblable que le gain de productivité dans l'agriculture ait « favorisé l'émergence progressive de formes supérieures d'organisation politique (la royauté) où la classe dirigeante est libérée des tâches productives ». L'unification et l'expansion des grands royaumes du Rwanda et du Burundi, des chefferies du Kivu s'accompagneront de la mise en place de sociétés tributaires plus ou moins centralisées. À cette époque, le pouvoir politique et économique est lié à un réseau de subordination foncière, au Rwanda et au Burundi, et à la possession et l'accumulation différentielles du capital vivant, le bétail. Si tous les paysans ne possédaient pas d'animaux et notamment de bovins, il semble acquis que par le jeu des rapports sociaux *ubugabire*<sup>11</sup> au Burundi et *ubuake* au Rwanda<sup>12</sup>, une majorité d'entre eux avaient accès à l'élevage et donc bénéficiaient des transferts de fertilité opérés par l'intermédiaire de l'animal à la base de l'évolution du système.

À cette époque, les performances du système agraire fondé sur l'association agriculture-élevage et sur la gestion de la fertilité dépendent du ratio pâturages/terres fumées. Elles dépendent également de la relative sécurité de la jouissance foncière garantie par la stabilité des anciens royaumes et chefferies.

#### Première crise agraire et ses prolongements, la colonisation : fin du XIX<sup>e</sup> siècle et début du XX<sup>e</sup> siècle

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le processus de développement est interrompu, l'essor démographique est stoppé. Entre 1891 et 1905, la région connaît une crise importante faite d'épizooties, d'épidémies, de disettes et de famines. La peste bovine déstabilise le système agraire et entraîne une décapitalisation brutale des exploitations dans lesquelles le bétail est au centre du régime d'accumulation<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> Au Burundi, le terme de *rugo* désigne à la fois la maison d'habitation rurale (*inzu*) et l'enclos (*urugo*) construit en matériaux naturels qui souvent entoure la maison et ses dépendances et à l'intérieur duquel le bétail est confiné pour la nuit. La petite parcelle qui entoure en général le *rugo*, avec des cultures vivrières, s'appelle l'*itongo*.

<sup>10</sup> Cochet, H., Crise et révolutions agricoles au Burundi, INAPG, Édition Karthala, 2001, 437 p.

<sup>11</sup> Botte, R. et al., Les relations personnelles de subordination dans les sociétés interlacustres de l'Afrique centrale, *Persée, Cahier d'études africaines*, Vol. 9, n°35, 1969, pp. 350-401.

<sup>12</sup> Bart, F., Montagne d'Afrique terres paysannes. Le cas du Rwanda, *Ceget, Collection « Espaces Tropicaux »*, 1993.

<sup>13</sup> Cochet, H., « Capacité d'innovation des systèmes paysans et gestion des ressources naturelles au Burundi », *AGTER, article sur le site d'AGTER*.

et de ce fait la réduction, voire la disparition des transferts de fertilité (dont l'animal est le vecteur) au profit des terres arables, et donc la chute des rendements des cultures vivrières.

La crise a vraisemblablement été prolongée par la conjoncture politique de l'époque. La colonisation et l'intégration forcée aux échanges marchands s'accompagnent d'une modification des charges pesant sur la paysannerie, à savoir les impôts per capita<sup>14</sup>, la culture obligatoire du café, les cultures dites anti-famine et les corvées. Dans les trois pays, les politiques agricoles sont à l'époque tournées vers le développement des cultures d'exportation, la contribution aux efforts de guerre, la transformation de l'agriculture paysanne jugée « archaïque » et inefficace. La stratégie diffère cependant d'un territoire à l'autre : au Rwanda et au Burundi, l'expansion des cultures d'exportation se fait en contraignant les exploitations paysannes alors qu'au Kivu elle se fait à travers la mise en place de grandes concessions coloniales. Dans les années 1930, le plan de développement de l'État colonial belge passe par le déplacement de main-d'œuvre (MIB) vers les concessions foncières (exploitations agropastorales des colons du Kivu), et la mise en place de « paysannats ». La région connaît de nouvelles famines dans les années 1940 : la famine « manori » au Burundi entre 1943 et 1944.

#### Deuxième révolution agricole : révolution « bananière » (seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle)

La croissance démographique reprend véritablement à partir des années 1950-60 grâce à la conjonction de différents facteurs (diminution des corvées, relèvement des prix d'exportation du café entre 1945 et 1955, etc.), et surtout grâce à de nouveaux changements dans les systèmes agraires. La multiplication des cycles de cultures (sur les collines et les bas-fonds), la complexification des associations (intégrant désormais le manioc et la patate douce), le développement de la bananeraie et le changement du mode de reproduction de la fertilité vont conduire à une intensification progressive et continue des systèmes de cultures. Le rôle prédominant de la bananeraie dans ces évolutions incite certains auteurs à parler de « révolution bananière ». Cela se traduit finalement par une augmentation de la productivité agricole par unité de surface cultivée. Celle-ci compense provisoirement les effets d'atomisation, de réduction des parcelles des exploitations suite à l'expansion démographique<sup>15</sup>.

Grâce à ces transformations, la production vivrière parvient à croître aussi vite que la population, cette dernière étant multipliée par trois entre 1950 et 1990. Alors que disettes et famines s'étaient succédé sans interruption jusqu'au début des années quarante, les décennies qui suivent sont celles de la conquête d'une relative indépendance alimentaire.

Pour les États indépendants, le développement économique va justifier la mise en œuvre de politiques agricoles de plus en plus interventionnistes, orientées vers la « modernisation » de l'agriculture et la poursuite des programmes de développement des cultures d'exportation. Dans les trois pays, le contrôle de la ressource foncière par les États (le principe de domanialité) sera la base des politiques agricoles et de protection de l'environnement. Au Rwanda et au Burundi, les législations foncières des années 1960-70 ont été les outils qui ont permis à l'État d'intervenir dans la gestion de l'exploitation des cultures pour imposer des mesures d'intensification dites modernes et de luttés antiérosives. Par ailleurs, les pâturages et les marais ont été progressivement mis en culture et ont donc perdu le rôle qu'ils avaient dans les anciens systèmes. Au Congo (future RDC), l'État développe dans le Kivu des programmes d'élevage et favorise, par des mesures législatives, l'octroi de grandes concessions foncières à des élites politiques, bureaucratiques et commerçantes.

#### Deuxième crise agricole ? Fin du XX<sup>e</sup> début du XXI<sup>e</sup> siècle

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, si l'expansion démographique continue, certains facteurs entravent la poursuite et l'approfondissement des dynamiques d'intensification de

---

<sup>14</sup> Impôt payé « par tête » : par individu alors que la redevance coutumière était généralement versée par ménage.

<sup>15</sup> Cochet, H., 2001 op. cit.

l'agriculture. Il s'agit de « la pénurie de moyens de production, des attaques parasitaires incontrôlées, en particulier sur les bananiers et les haricots, du système de prix relatifs qui rend inaccessibles engrais et produits phytosanitaires »<sup>16</sup>. Mais surtout c'est la concentration de la fertilité (biomasse) « au profit exclusif » de la culture d'exportation (caféiculture) par la technique imposée du paillage des caféiers, qui affecte les performances des systèmes agraires paysans. Cette biomasse fait en effet défaut aux autres parcelles de l'exploitation dont la fertilité décroît<sup>17</sup>.

De plus, dans les années 1980, ce sont également les politiques de reboisement (surtout au Burundi) et de protection de l'environnement (augmentation des surfaces protégées dans le Kivu) et donc les « atteintes répétées et massives au libre accès aux ressources<sup>18</sup> », qui contribuent à augmenter la pression sur les terres productives, notamment sur les espaces périphériques des aires protégées.

Entre autres manifestations de la crise agraire, paysanne, il y a lieu de noter la réémergence de disettes telles que celle du sud du Rwanda en 1989 mais également l'apparition et le développement des ventes de terres dites « ventes de détresse ».

Un certain appauvrissement de la paysannerie aura donc été un facteur aggravant des conflits des années 1990.

---

## Conséquences et défis fonciers

---

L'expansion démographique, les politiques agricoles et les politiques de protection de l'environnement ont eu pour principales conséquences :

- la réduction croissante des surfaces agricoles productives par actif, ce qui pose les défis suivants :
  - amélioration des performances des systèmes agraires grâce à un renforcement des moyens de production ;
  - sécurisation de la jouissance foncière des exploitations paysannes ;
  - développement d'alternatives économiques à l'agriculture en milieu rural ;
- la décapitalisation des exploitations et l'appauvrissement d'une partie de la population ;
- l'accentuation des écarts urbains/paysans et des tensions État/paysannerie, ce qui réfère à la problématique du rôle et de la place de la paysannerie dans les politiques agricoles et foncières.

- **Réduction croissante des surfaces productives par actif**

L'amélioration des performances des systèmes paysans

Au Rwanda, au Burundi et vraisemblablement au Kivu<sup>19</sup>, l'agriculture paysanne (presque exclusivement familiale et manuelle) a historiquement montré une formidable capacité d'adaptation aux contraintes naturelles et humaines auxquelles elle a été confrontée. La gestion optimisée de la fertilité issue de l'élevage d'abord, puis de la bananeraie, a permis aux paysans de limiter les effets de « l'atomisation » des exploitations.

---

<sup>16</sup> Cochet, H., 2001 op. cit.

<sup>17</sup> Cochet, H., 2001 op. cit.

<sup>18</sup> Cochet, H., 2001 op. cit.

<sup>19</sup> Si la bibliographie ne nous a pas permis d'identifier avec précision les spécificités de l'évolution de la population et des systèmes agraire du Kivu, elle nous donne suffisamment d'éléments pour affirmer qu'elles ont été très proches de celles qu'ont connues le Rwanda et le Burundi.

Dans les années 1990, l'accumulation du capital-fertilité est ralentie pour diverses raisons. Les mesures d'intensification « modernes » vulgarisées dans le cadre des politiques agricoles (semis en ligne, paillage des caféiers, éclaircie de la bananeraie, etc.) n'ont pas répondu aux attentes des paysans. Elles ont été perçues comme des contraintes supplémentaires ou des mesures inapplicables compte tenu des moyens de production limités (outillage, matériel organique, etc.) ou parce que contraires aux intérêts des paysans.

Si le foncier est primordial à toute production agricole, la crise agraire actuelle, plus qu'à un manque de terre, est d'abord liée aux manques de moyens de production et aux conditions d'insécurité, notamment foncière, dans lesquelles le producteur se trouve.

Depuis plusieurs années, au nom de l'intérêt commun et du développement économique, les États, à travers leurs politiques agricoles, environnementales et foncières, ont spolié les terres d'un grand nombre de paysans.

Au Burundi par exemple, en 1982, la création du parc de la Rubuvu a conduit à l'expropriation de 3 000 familles paysannes et la mise en défens de 50 000 hectares<sup>20</sup>. La création en 1986 de la réserve naturelle forestière de Rumonge, et en 1991 de celle de Vyanda, a également été accompagnée d'expropriations et de réinstallations incertaines des populations. Les programmes de reboisement du Burundi ont concerné plus de 56 000 hectares entre 1978 et 1990, au détriment de pâturages communs qui jouaient un rôle primordial dans l'économie des ménages y ayant droit (productions animales, fumure organique).

Au Kivu, le parc national des Virunga (PNVi) créé en 1925 a été successivement élargi en 1929, 1934 et 1935 pour atteindre ses dimensions actuelles, soit une surface de 790 000 hectares.

Hubert Cochet écrit : « *L'essentiel du capital de l'agriculteur étant cristallisé dans la fertilité de son exploitation, on comprend que la sécurité foncière soit indispensable à l'accroissement de ce capital et aux progrès de la productivité du travail.* »<sup>21</sup>

#### Développement d'emplois non agricoles (alternatives à l'agriculture)

Compte tenu de la croissance démographique actuelle, il est vraisemblable que l'amélioration des performances de l'agriculture paysanne, à elle seule, ne permettra pas de résoudre sur le long terme le problème de raréfaction des terres cultivables ni de fournir suffisamment d'emplois aux jeunes générations. Cela implique que les États mettent tout en œuvre pour diversifier les opportunités de revenus en créant des emplois non agricoles.

#### ● **La décapitalisation des exploitations**

L'histoire agraire de ces pays montre que le capital des exploitations a changé de nature au cours du temps. Il ne s'est pas « limité à l'outillage des agriculteurs » : « toujours extrêmement réduit, le capital a été cristallisé autour de la fraction vivante, le bétail dans un premier temps, la bananeraie et la fertilité accumulée ensuite : vaches et bananiers constituent en effet le seul bien réellement accumulable, et dont l'accumulation détermine, plus qu'autre chose, la productivité du travail et la différenciation paysanne. »<sup>22</sup>

Les crises agraires, la paupérisation et l'entrée inévitable des populations dans un système marchand ont conduit certains ménages paysans à vendre le capital fixe de leur exploitation : le bétail, puis la biomasse et finalement la terre. La vente ou la mise en gage d'une parcelle de terre repré-

---

<sup>20</sup> Cochet, H., op. cit.

<sup>21</sup> Cochet, H., 2001, op. cit.

<sup>22</sup> Cochet, H., 2001, op. cit.

sente l'ultime solution pour obtenir les liquidités nécessaires<sup>23</sup> aux frais médicaux, aux frais de nourriture en période de soudure, aux frais de scolarisation (devenue obligatoire), etc.

Les paysans aux revenus irréguliers et/ou faibles ne peuvent pas faire face à une succession de dépenses imprévues. Pour ceux qui peuvent y avoir accès, les crédits dans les réseaux informels (famille, prêteurs « professionnels », réseaux de tontines) sont obtenus avec la constitution en garantie de parcelles de terre. Le non-remboursement des crédits pour les mêmes raisons qui ont conduit les débiteurs à emprunter aboutit à la perte définitive des droits sur la terre.

La perte des terres se fait au profit d'une minorité bénéficiant de revenus réguliers, relativement importants lorsqu'il s'agit de fonctionnaires de l'État ou de commerçants, plus modestes lorsqu'il s'agit d'artisans ou d'ouvriers.

#### Les effets de la décapitalisation progressive des exploitations

La décapitalisation réduit la capacité des paysans à reconstituer le capital-fertilité de leur exploitation garant de performances. Le cercle vicieux terre-fertilité-production-monnaie peut, à terme, conduire à l'exclusion du système productif. Les sans-terre sont plus nombreux. Lorsqu'ils n'arrivent pas à vendre leur force de travail dans l'agriculture ou dans d'autres secteurs d'activités, ils tombent dans une précarité extrême ;

Elle alimente et creuse les écarts socio-économiques et les inégalités, ce qui constitue une source potentielle de tensions entre les groupes sociaux ;

Elle ne se traduit pas forcément par un gain de performances dans l'agriculture du fait qu'elle se fait souvent au profit d'acteurs non agricoles, généralement urbains, pour qui la terre est un mode de placement dans un environnement où il existe peu d'opportunités d'investissement et d'épargne.

Au Nord-Kivu, les concessions foncières de plusieurs centaines d'hectares acquises dans les années 1970 lors de la « Zairianisation » par des nantis de la capitale proches du pouvoir sont actuellement, pour la plupart, sous-exploitées. Ce sont pour la plupart des fermes d'élevage extensif qui jouxtent des centaines d'exploitations paysannes beaucoup plus intensives en travail et, par conséquent, beaucoup plus productives.

#### • Accentuation des écarts urbains/paysans et des tensions État/paysannerie

Au cours de l'histoire, dans la région des Grands Lacs comme dans bien d'autres pays, richesses et pouvoirs politiques ont été accaparés par une élite minoritaire, éduquée et généralement urbaine. Celle-ci s'est forgé et a véhiculé, surtout après les indépendances, une image négative de la paysannerie. L'agriculture paysanne n'a presque jamais cessé d'être perçue comme « archaïque », improductive, et les paysans comme incultes et réfractaires aux changements. Cette idéologie a longtemps dicté l'élaboration et la mise en œuvre de politiques agricoles et de protection de l'environnement.

Cette élite urbaine a produit des lois et des politiques favorisant fonctionnaires, commerçants, et autres proches du pouvoir. Le développement de l'agriculture paraît ainsi avoir été réservé à une part privilégiée et peu nombreuse de la population.

Enfin cette élite continue, bien que coupée des campagnes, à revendiquer ses racines rurales. Au Burundi par exemple les populations urbaines, qui ne retourneront probablement jamais vivre sur les terres d'origine, revendiquent leurs droits dans le partage des terres familiales. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées : importance du rôle identitaire de la terre ; précarité économique

<sup>23</sup> André, C., *Évolution des droits fonciers au Rwanda : une main invisible ?*, CIfOP, 1994.

qui entraîne un recentrage des investissements sur le capital foncier, etc. Ce mécanisme fragilise la sécurité foncière des paysans.

Au fil du temps, l'écart entre paysans et urbains s'est d'autant accentué que le conflit paysans/État s'est aggravé<sup>24</sup>. Les processus de marginalisation de la paysannerie freinent son développement et donc limitent sa capacité à répondre à la diminution des surfaces productives.

---

## Les actions politiques

---

### ● Paysannats et villagisation

Depuis la colonisation, le regroupement de l'habitat a toujours été considéré par les pouvoirs publics comme l'une des conditions de l'amélioration des conditions de vie (électrification, adduction d'eau, scolarisation plus aisée, etc.), mais aussi de l'exploitation jugée plus rationnelle des espaces cultivables.

Les paysannats, « *groupements de cultivateurs réalisés dans les régions peu occupées visant une exploitation agricole et pastorale moderne intensive et rentable*<sup>25</sup> », sont le résultat des opérations de colonisation agricole engagées par l'État colonial belge dans les années 1940.

Au Rwanda et au Burundi, les premiers périmètres sont créés en 1945 dans la plaine de la Ruzizi. Au Rwanda, les opérations inaugurées à Mayaga en 1953 se sont poursuivies jusqu'en 1983 dans la région de Mutara.

Le système de paysannats visait à installer les excédents de population sur des terres jusqu'alors sous-utilisées, à fournir des équipements et des infrastructures de base à moindre coût et un meilleur encadrement en matière d'animation rurale<sup>26</sup>. Chaque famille recevait une parcelle indivisible de 2 hectares dont le droit d'usage était conditionné au respect d'assolements obligatoires.

L'évolution démographique n'a pas épargné les paysannats. Bien que ce soit interdit, les parcelles ont été divisées afin de permettre aux nouvelles générations de s'installer.

### ● Limites

Toutes les interventions politiques visant le réaménagement des structures spatiales de l'exploitation et de l'habitat paysan ont affecté le fonctionnement et les performances de ces dernières. Elles les ont fragilisées sans pour autant apporter des solutions plus efficaces et durables.

---

## Conclusion

---

Dans l'Afrique des Grands Lacs, majoritairement rurale, les systèmes agraires paysans ont prouvé par le passé qu'ils étaient en mesure de relever des défis, d'évoluer pour s'adapter aux changements, et d'être efficaces et performants puisqu'ils ont entre autres permis de nourrir et d'« absorber » une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse. L'agriculture paysanne des Grands Lacs a été capable d'augmenter ses niveaux de production grâce à une augmentation des rendements à l'hectare, à la diversification des productions et à la gestion optimale des ressources naturelles.

---

<sup>24</sup> Cochet, H., op. cit.

<sup>25</sup> Marara J., Mukarubibi D. et Gahongayire L., Conditions de développement de l'habitat groupé au Rwanda – Aspects psychosociaux et économiques, *Rapport de recherche, IRST, mai 2005*.

<sup>26</sup> Marara, J. et al., Conditions de développement de l'habitat groupé au Rwanda, *Rapport de recherche IRST, 2005*.

Cependant les systèmes paysans, compte tenu de leur fonctionnement complexe, souffrent depuis la colonisation d'une image négative aux yeux des décideurs politiques, image associée notamment à un certain archaïsme et à une faible efficacité économique. Les interventions publiques ont ainsi historiquement consisté à transformer le secteur agricole : à modifier les usages de la terre qu'avaient les paysans.

#### Les défis pour les États et les acteurs du développement

- **Face à la réduction croissante des surfaces agricoles productives par actif** : trouver des solutions pour renforcer l'agriculture paysanne et proposer des alternatives à l'agriculture.
- **Face à la décapitalisation des exploitations** : limiter le processus de différenciation et d'accumulation du foncier par une partie restreinte de la population.
- **Face à l'accentuation des écarts urbains/paysans et des tensions État/paysannerie** : revaloriser l'agriculture paysanne et l'intégrer comme un élément à part entière de la stratégie de développement économique des pays.

---

# Individualisation du rapport à la terre et absence de propriété privée

---

Le rapport des populations à la terre et les modalités de gestion foncière ont évolué dans le temps sous l'influence des politiques foncières et compte tenu des limites des capacités d'intervention de la puissance publique sur le sujet.

En Afrique des Grands Lacs, sous diverses influences on observe un double mouvement.

D'une part, une tendance progressive à l'« individualisation », c'est-à-dire pour Catherine André une tendance à « *la réduction du contrôle communautaire sur la distribution et l'usage de la terre et l'augmentation des droits fonciers individuels des cultivateurs et des détenteurs de droits. L'individualisation se manifeste 1) par l'exploitation continue des terres, par une appropriation individuelle de celles-ci pour une utilisation exclusive, 2) par le changement du mode de succession vers une succession plus directe entre pères et fils et 3) par l'augmentation régulière des transactions foncières (dégouffées dans un premier temps, ouvertes ensuite), et enfin, 4) par l'usage croissant de la monnaie au sein des transactions.* »<sup>27</sup>

D'autre part, la généralisation du droit d'usage à défaut de « propriété privée ».

---

## Rappels historiques

---

Les évolutions historiques de la gouvernance et de la législation foncière dans chacun des pays permettent de comprendre les pratiques foncières actuelles des différents acteurs.

- **Avant l'arrivée des Européens : les organisations politico-foncières traditionnelles entre gestion collective et politique des terres**

À l'arrivée des Européens, deux grands systèmes de gestion foncière prévalent dans la région des Grands Lacs Africains :

*La gestion foncière assurée par un lignage, un clan, selon la logique du « premier occupant » ou du « clan, lignage défricheur »*

Le défrichage, la première occupation et la mise en valeur d'un domaine confèrent au lignage le pouvoir politique et foncier sur le territoire investi. Un lignage, sous la direction collégiale des anciens avec un chef de lignage reconnu, exerce des droits fonciers collectifs sur le territoire : il gère les terres, régit l'accès et l'occupation foncière. Le chef de lignage concède le droit d'exploitation aux autres membres du lignage ou à des locataires ou encore à des clients fonciers coutumiers contre des redevances et corvées. Il garde des droits sur les terres concédées : il dispose d'un droit de prélèvement sur la concession du client foncier et un droit d'expulsion (en cas de « faute grave »).

Dans le système de gestion lignagère, clanique, la terre est inaliénable.

---

<sup>27</sup> André, C., Évolution des droits fonciers au Rwanda : une main invisible ?, CIFO, 1994.

Au Rwanda : ce système de gestion lignagère appelé *ubukonde* régit les terres forestières du Nord et du Nord-Ouest dans les zones dites périphériques du Royaume central du pays. Le système de l'*ubukonde* subira l'influence d'autres systèmes de gestion lors de l'expansion du Royaume central.

Au Kivu, dans certains territoires (par exemple territoire de Fizi, Mwenga, au Sud-Kivu), au niveau des secteurs, le pouvoir coutumier est entre les mains d'un clan qui règne sur un espace foncier correspondant à un groupement<sup>28</sup>. Au sein de chaque clan, chaque lignée a son espace foncier qu'il gère en toute indépendance au profit de ses membres.

#### La gestion foncière assurée par des représentants d'un pouvoir politique et religieux suprême : le Mwami

L'usufruit des terres est accordé et régi par des représentants politiques locaux, et concédé en échange d'obligations telles que prestations, services et redevances. Bien que la référence au *Mwami* soit commune au Rwanda, au Burundi et dans le Kivu, il existe d'une région à l'autre des différences importantes, notamment sur le droit éminent du *Mwami* et sur le lien territoire-clan-lignage.

#### **Le Mwami : un rôle différent selon les pays**

Au Burundi et au Rwanda, le Mwami est le « propriétaire attitré pouvant reprendre ou distribuer toute terre dans le Royaume<sup>29</sup> ».

Au Burundi, les représentants du Mwami, les *baganwa* (princes ou grands conseillers) disposent, dans leurs circonscriptions administratives, des mêmes droits de gestion et d'administration des terres que le roi.

Au Rwanda, lors de l'expansion du Royaume central, les représentants du Mwami s'approprient les terres abandonnées ou non occupées, ou encore des terres retirées à l'autorité du chef de lignage et délimitées par l'autorité politique, pour :

- les concéder contre redevances à des personnes individuelles, clients fonciers, politiques ou non. La tenure agricole individuelle *isambu* peut s'acquérir de trois manières : par succession, par concession de l'autorité politique ou par morcellement d'un domaine collectif ;
- les utiliser comme terres pâturables : *igikingi*. À l'origine, ce domaine commun est approprié de manière exclusive et parfois concédé sous un rapport de clientèle *ubugererwa*<sup>30</sup> (cf. page 22).

Par le système de clientèle agricole et pastorale, les représentants du Royaume central brisent la cohésion des lignages et morcellent les domaines collectifs lignagers.

Dans les chefferies du Kivu, la terre appartient à toute la communauté et la gestion du territoire est assurée par des familles royales au niveau clanique et/ou supraclanique (cas des *Nande*)<sup>31</sup>. Les représentants politiques locaux (chefs de groupement, chefs de villages) appartiennent généralement au lignage du Mwami. Chez les *Nande* par exemple, les chefs de terres ou *Bakama* descendent « des familles reconnues comme plus anciennement établies dans le pays, celles qui remontent aux premiers occupants des terres, lors de la première migration ». Ils « sont des membres de lignages du Mwami qui ont acquis coutumièrement des prérogatives foncières spécifiques ». « C'est à eux que revient la "redistribution" de ces terres aux autres membres de la communauté »<sup>32</sup>. L'attribution des terres se fait de manière différente d'une chefferie et d'une ethnie à l'autre.

<sup>28</sup> *Le territoire, le secteur et le groupement sont des entités administratives de la RDC.*

<sup>29</sup> *Ntampaka Ch., Étude sur la problématique foncière au Burundi, CCFD-Terre Solidaire, ACORD Burundi, GRET, 2009.*

<sup>30</sup> *André, C., op. cit.*

<sup>31</sup> *Paluku Kitakya, A., Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, république démocratique du Congo, Thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, 2007, p. 289.*

<sup>32</sup> *In Pèlerin, É. Étude sur la problématique foncière au Nord-Kivu RDC, CCFD-Terre Solidaire, FAT, Gret, 2010, 69 p.*

Chez les Bashi par exemple, le kalinzi et le bwasa dominent la pratique des transactions foncières<sup>33</sup>. Le kalinzi est un contrat politique et de fraternisation qui confère des droits fonciers perpétuels et transmissibles et entraîne pour le bénéficiaire l'obligation d'assujettissement, de résidence et de mise en valeur du terrain. Le bwasa est un contrat de métayage ou de location des terres. Au Kivu, le lien entre le territoire et le clan ou le lignage est très fort. Pour les populations du Kivu, « le sens du territoire est défini par la relation entre le groupe ethnique, l'autorité (chef coutumier) et une portion d'espace. L'accès à la terre est donc indissociable de l'insertion dans un réseau de relations sociales »<sup>34</sup>.

Ainsi « dans les deux systèmes, l'autorité politique et foncière (les représentants du royaume central ou le lignage défricheur) géraient les terres et gardaient des droits sur les terres concédées (droits de prélèvement, d'expulsion, etc.), tandis que l'usufruitier était redevable envers celui qui lui avait concédé la terre »<sup>35</sup>.

Sur le territoire de l'Afrique des Grands Lacs, les terres agricoles sont de deux types : le domaine collectif des lignages (relevant du régime de droit clanique) et les terres individuelles concédées aux chefs de familles par les autorités politiques.

Au Rwanda et au Burundi, l'expansion des royaumes centraux a favorisé la disparition des domaines fonciers collectifs et les pratiques d'accès et de gestion lignagère ont été progressivement remplacées par la tenure individuelle.

La colonisation est intervenue dans ce schéma complexe d'organisation politique et socio-foncière. Elle a introduit des notions exogènes en matière de gestion foncière susceptibles d'entraîner des modifications et des distorsions dans les équilibres internes.

### • La période coloniale et la « propriété privée »

En 1884, à la conférence de Berlin, le territoire de l'actuel Rwanda et du Burundi regroupés en une entité plus vaste, Ruanda-Urundi, est devenu un protectorat allemand et le territoire actuel de la RDC est revenu au roi Léopold II qui a créé l'État indépendant du Congo (EIC), devenu en 1902 le Congo belge.

Pendant cette période coloniale, les systèmes fonciers mis en place par les colonisateurs allemands et belges visent la protection des droits fonciers des colons et des missions. Les systèmes coloniaux Allemand et Belge consacrent tous deux la propriété privée, mais à la différence du système belge, le système allemand n'aura pas d'incidence particulière sur les modes locaux d'administration foncière. Il consiste à consacrer l'accès et l'occupation privée de terres obtenues du *Mwami* par don ou par achat.

Suite à la première guerre mondiale, le territoire du Ruanda-Urundi est mis sous mandat puis tutelle de la Belgique. En 1925, le territoire du Ruanda-Urundi est rattaché au Congo belge dont il devient la septième province mais selon les principes d'une administration indirecte. À partir de cette date, la législation foncière appliquée au Congo belge est rendue exécutoire au Ruanda-Urundi.

Ainsi, avant l'indépendance, le système foncier de l'État colonial consacre :

- le droit éminent de l'État colonial sur les terres du Congo belge et notamment sur les « terres vacantes et sans maîtres » ;

<sup>33</sup> *Utshudi Ona, I.*, La gestion domaniale des terres rurales et des aires protégées au Sud-Kivu : aspects juridiques et pratiques d'acteurs.

<sup>34</sup> *Mathieu, P., Mafikiri Tsongo, A.*, « Guerres paysannes au Nord-Kivu (république démocratique du Congo), 1937-1994 », Cahiers d'études africaines, Année 1998, Volume 38, Numéro 150.

<sup>35</sup> *André, C.*, op. cit.

- la « propriété privée » et un système d'enregistrement des terres : la propriété foncière et immobilière est régie par les dispositions du livre II du Code civil belge qui consacre notamment l'appropriation privative du sol ;
- l'occupation coutumière de certaines terres par les « populations indigènes » et le rôle des autorités coutumières dans la gestion foncière : « *Les terres occupées par des populations indigènes sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et les usages locaux.* »<sup>36</sup>

Ainsi à cette période, dans toute la région sous domination belge, un double système de gestion foncière cohabite : une gestion coutumière et une gestion « moderne ».

Dans chacun des territoires (Kivu, Ruanda-Urundi), si la législation foncière est la même, l'administration coloniale des terres est différente :

Sur le territoire du Congo :

- Sur les « terres indigènes ». L'Administration coloniale reconnaît les *Mwami* (les chefferies deviennent des entités administratives), crée des secteurs qui rassemblent plusieurs lignages et/ou clans. Compte tenu des caractéristiques des systèmes locaux de gestion foncière, la législation coloniale ne modifie pas le système politicofoncier ; cependant, elle contribue à renforcer l'autorité des chefs établis et reconnus.
- Sur les « terres-vacantes » propriétés de l'État. Au Kivu, l'Administration coloniale confie la gestion foncière à une société privée : une compagnie « à chartes », le Comité national du Kivu (CNKI), créée en 1928. Le CNKI a le monopole des droits fonciers, forestiers et miniers. Après un vaste travail de prospection de terres à acquérir, le CNKI identifie les terres jugées propices à l'agriculture et à l'élevage, et constitue des « blocs de colonisation » qui seront lotis et des concessions vendues ou louées à des candidats-colons. Les grandes concessions agricoles et d'élevage exigeantes en main-d'œuvre sont mises en place au Kivu et justifieront la mission d'immigration des *Banyarwanda* (MIB) des années 1930. Les populations travaillant dans les entreprises et concessions coloniales forment des "cités indigènes" et des "centres extra coutumiers" pour lesquels l'Administration coloniale adopte une administration politico-foncière spécifique.

Au Ruanda-Urundi

- Concernant les terres indigènes : l'Administration coloniale prend des mesures qui vont déstabiliser l'équilibre social, politique et économique des sociétés du Ruanda-Urundi.
- L'Administration belge reconnaît l'autorité des *Mwamis* des deux Royaumes centraux, selon le principe de l'administration indirecte, et les aide à étendre leur contrôle sur l'ensemble des territoires. Ainsi, au Rwanda, l'État colonial va contribuer à l'extension du système de gestion politique du foncier *isambu-igikingi* et de clientèle foncière, au détriment du système de gestion lignagère *ubukonde*. Il va ainsi indirectement favoriser l'exercice abusif des prérogatives foncières (droit de prélèvements et d'expulsions) des autorités politiques locales.
- En 1925, l'Administration coloniale oblige les autorités coutumières à mettre les zones humides et marécageuses à la disposition de tous les cultivateurs. Cette mesure contribue à la transformation de l'usage des terres collectives traditionnellement utilisées au Burundi pour le pâturage du gros bétail pendant la saison sèche.
- Au début des années 1950, l'Administration coloniale supprime l'institution de l'*ubuhake* (cf. pages 22 et 30), forme de clientèle pastorale et foncière (fondement des systèmes agraires et politiques au Rwanda), et ordonne le transfert du bétail aux clients.
- Finalement, après la « révolution sociale » de 1959, l'Administration coloniale prendra le parti des « clients fonciers », supprimera par le décret-loi du 11 juillet 1960 les institutions de clien-

---

<sup>36</sup> Art. 2 du décret du roi-souverain relatif au régime foncier et enregistrement des terres du 14 sept. 1886, rendu exécutoire au Rwanda par ORU n° 9 du 8 mars 1927.

tèles (*igikingi* puis *ubukonde*) et affirmera les droits individuels d'accès et d'occupation de la terre par les agriculteurs.

Au Kivu et au Ruanda-Urundi, l'Administration coloniale, sur les terres domaniales, favorise la création de réserves naturelles et la création de paysannats (cf. page 28).

- **Les années 1960 -1970 : « domanialisation » et limitation des pouvoirs de gestion foncière des autorités coutumières**

Au début des années 1960, au moment des indépendances, les législations foncières vont transférer les droits du Gouvernement colonial à l'État indépendant.

Dans un premier temps, elles consacrent la propriété privée et le double système de gestion foncière coutumier et écrit. On distingue ainsi :

- les terres appropriées en vertu de la législation écrite, qui sont régies par le droit écrit : ce sont des terres domaniales et des terres enregistrées situées en zones urbaines, jouissant du droit de pleine propriété. Les terres appropriées sortent ainsi du domaine de compétence de l'État ;
- les terres non appropriées, qui sont gérées par la coutume indigène : ce sont de terres occupées ou vacantes situées en zones rurales.

Dans un second temps, les trois pays, à des rythmes différents, vont procéder à une domanialisation des terres et chercher ainsi à mettre fin au dualisme droit écrit/coutume.

Au Congo, jusqu'en 1966, les terres appropriées de manière privative sortent du domaine de compétence de l'État. Ainsi, dans le Kivu, la gestion des droits fonciers, forestiers et miniers sur le « domaine CNKI » est transférée à la Société belgo-africaine du Kivu (SOBAKI), excluant ce même « domaine » de la compétence de l'État congolais. Les sociétés privées, en particulier le Comité spécial du Katanga (CSK) créé en 1900, joueront un rôle déterminant dans la guerre consécutive à la prise de pouvoir par Mobutu et influenceront les législations foncières à venir.

En 1966, l'État congolais met fin à la législation foncière d'inspiration coloniale. Par la « loi ka<sup>37</sup> », la république du Congo (Zaire) reprend tous ses droits fonciers, forestiers et miniers concédés ou cédés pendant la colonisation, en annulant notamment le pouvoir de céder ou de concéder les terres domaniales qui avait été attribuées à des comités comme la CNKI et le CSK. En 1971<sup>38</sup> et en 1973<sup>39</sup>, deux lois réaffirment le principe selon lequel « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État* » qui seul accorde les droits de jouissance sous forme de concessions à des particuliers, personnes physiques ou morales<sup>40</sup>. Les propriétés privées sont nationalisées.

Au Rwanda et au Burundi, selon le décret-loi de 1960 : « *toutes les terres non appropriées en vertu de la législation de droit écrit, grevées de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol appartiennent au domaine privé du pays ou au domaine public et ce, suivant leur affectation* »<sup>41</sup>. L'État est nu-proprétaire des terres rurales et délègue aux communes le pouvoir d'allouer des droits fonciers, temporaires ou permanents sur les terres inoccupées vacantes ou délaissées. Les terres occupées selon des principes coutumiers rentrent dans le domaine privé de l'État. L'État permet la conversion des droits coutumiers en droits de propriété privée au moyen d'une procédure d'enregistrement des terres, mais il ne l'impose pas.

---

<sup>37</sup> Ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966.

<sup>38</sup> Lois n° 71-008 et n° 71-009 du 31 décembre 1971.

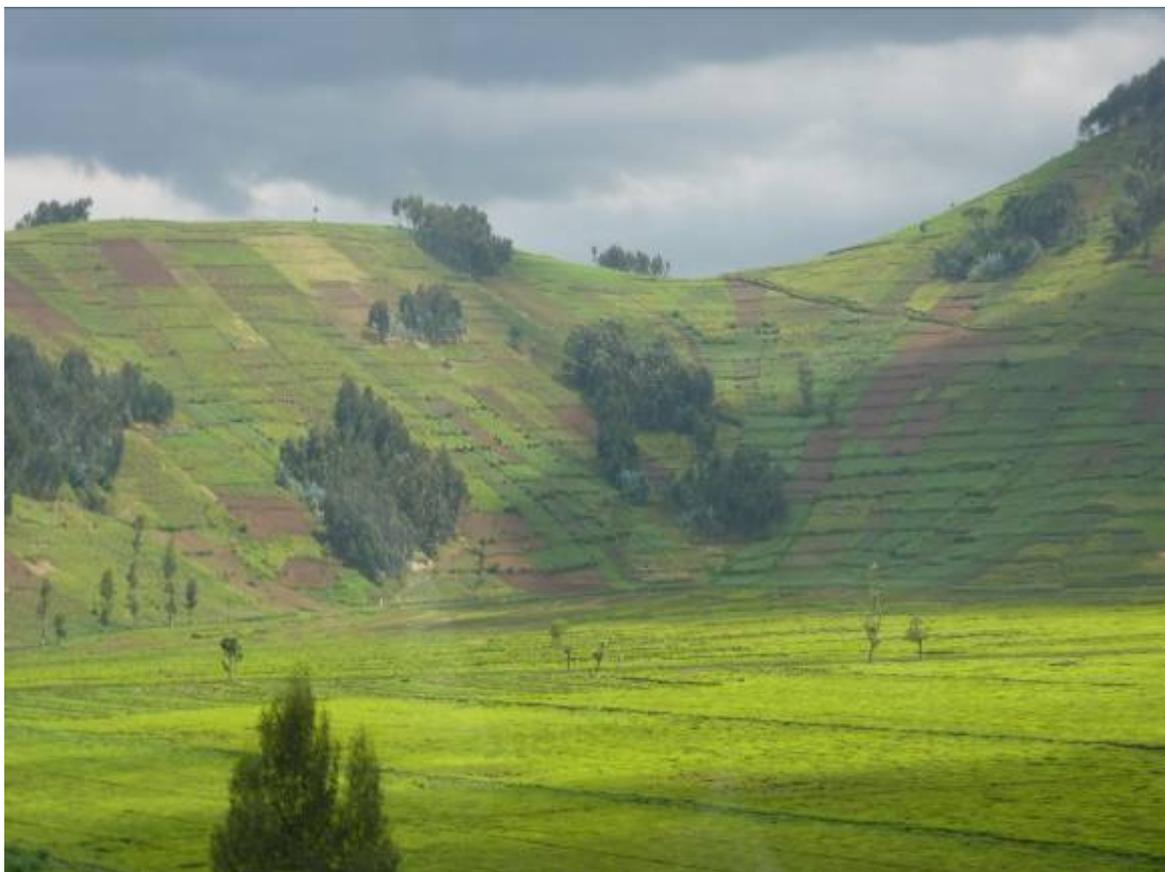
<sup>39</sup> Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

<sup>40</sup> Mafikiri Tsongo, A., *op.cit.*, in De Villiers, G. (dir.), « Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique », Cahiers africains/Africa studios, n° 19-20, 1996, pp. 46-62.

<sup>41</sup> Décret du 11 juillet 1960 - Régime foncier (DORU, 1960, p. 1136).

L'exploitation des marais se généralise au Rwanda après l'indépendance, avec l'attribution des marais aux communes et le lancement de grands projets théicoles<sup>42</sup>.

Figure 4 : Exploitation de l'espace au Rwanda : les champs de thé dans les bas-fonds



Source : Pèlerin, E., 27-10-2010

Parallèlement, les politiques divergent sur la place accordée à la gestion du foncier par les autorités coutumières et les dispositions relatives aux droits fonciers coutumiers :

- Au Burundi, en RDC et au Rwanda, l'État a un droit éminent sur la gestion des terres. En RDC cependant, en l'absence d'une ordonnance devant régler les « *droits de jouissance régulièrement acquis sur [...] les terres occupées par les communautés locales et exploitées « individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et usages locaux* »<sup>43</sup>, la gestion des terres reste de fait de la compétence des autorités coutumières.
- Au Rwanda, l'État a choisi d'intervenir sur les droits fonciers coutumiers en fixant les conditions et en établissant la procédure à suivre pour les transferts de terres sous le régime coutumier. L'État cherche à limiter le morcellement excessif des terres pour « *assurer une superficie éco-*

<sup>42</sup> André, C. et Lavigne Delville, Ph., « *Changements fonciers et dynamiques agraires au Rwanda, 1900-1990* », in Philippe Lavigne Delville (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, 1998, Karthala, Paris.

<sup>43</sup> Art. 389 et 388 de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

*nomiquement viable aux paysans* » ainsi qu'à limiter le développement d'un marché foncier qui pourrait engendrer un processus inégalitaire de répartition des superficies agricoles et la marginalisation d'une partie de la population. Ainsi le décret-loi n° 09/76 du 4 mars 1976 réglemente les transactions foncières de marché en zones rurales en imposant, pour les achats-ventes de terres en régime coutumier, une procédure qui garantit aux paysans une superficie minimale de 2 hectares. En RDC, l'État n'intervient pas dans la gestion foncière coutumière.

### ● **Années 1980 à 2000 : les spécificités des législations foncières**

De 1980 au début des années 2000, les États cherchent à renforcer leur contrôle des terres rurales sur lesquelles s'appliquent encore largement des droits fonciers coutumiers. Le foncier est progressivement placé au cœur des stratégies politiques économiques et d'aménagement du territoire des pays.

Les États, à travers les projets agricoles, environnementaux, forestiers et les aménagements de pâturages au Rwanda, vont renforcer leur rôle dans l'appropriation de grands espaces. Au Rwanda, les actions de reboisement se sont révélées être des facteurs importants d'accumulation foncière par les pouvoirs publics et les acteurs privés.

Dans la pratique, malgré les évolutions législatives, deux systèmes de gestion foncière continuent de coexister dans les trois pays : un système légal et des pratiques locales et coutumières.

Le Burundi sera le premier pays à entreprendre une réforme foncière (loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986, portant Code foncier du Burundi) dont « *la particularité, surtout à l'époque, est de donner une place spécifique aux droits coutumiers, lesquels ne sont pas ignorés mais au contraire, peuvent être reconnus et validés selon un dispositif légal. Autrement dit, on n'y trouve pas cette présomption de domanialité quasi exhaustive qui caractérise la plupart des autres législations et qui permet aux États de revendiquer un contrôle quasi total sur les terres*<sup>44</sup>. »

### ● **2000 : les réformes foncières**

Dans les trois pays, les transitions post conflits et l'adoption de nouvelles constitutions (2003 au Rwanda, 2005 au Burundi et 2006 en RDC) ouvrent de nouvelles perspectives en matière de politique foncière.

Le Rwanda a adopté une nouvelle loi foncière en 2005 après un long processus d'ébauche et de négociation. Les objectifs de cette réforme foncière ne diffèrent pas beaucoup de ceux des précédentes. D'une part, il s'agit de mettre fin au dualisme existant entre le droit écrit ainsi qu'à la pluralité des principes coutumiers d'accès à la terre afin de permettre une gestion efficace des terres et une sécurisation des droits fonciers. D'autre part, il est question de permettre à l'État de mettre en place une stratégie de développement agricole pour parvenir à la sécurité alimentaire.

Le Burundi s'est engagé dans un processus de réforme appuyé sur une nouvelle politique foncière établie dans une Lettre de politique adoptée en septembre 2008, largement inspirée par celle de Madagascar (2005). Cette lettre apporte des innovations puisqu'elle « *confirme qu'un des volets essentiels de la nouvelle politique devrait être l'adoption d'un nouveau dispositif de gestion foncière décentralisée, au niveau communal, les droits des usagers étant établis par des reconnaissances locales, organisées par les communes, sous le contrôle de l'État, en tenant compte des coutumes et pratiques communautairement validées* »<sup>45</sup>. Un projet de loi portant révision du Code foncier a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 26 avril 2011 et est actuellement en cours de promulgation. Cette nouvelle loi institutionnalise la mise en place de « *certificat foncier établi par le*

<sup>44</sup> Rochegude, A. et Plançon C., Décentralisation, acteurs locaux et foncier, Comité technique foncier et développement, 2009.

<sup>45</sup> *ibid* ;.

*service foncier communal reconnaissant une appropriation régulière du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain »<sup>46</sup>.*

En RDC, deux initiatives du Gouvernement vont avoir des incidences sur la gestion foncière du pays. Ce sont, d'une part, des travaux de consultation (élargie notamment à la société civile) et de rédaction d'un projet de Code agricole, commencés en 2007 par le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (celui-ci prévoit la mise en place d'un cadastre agricole et de comités fonciers agricoles dans chaque secteur du pays) ; et d'autre part, la révision du Code foncier amorcée en 2009 par le ministère des Affaires foncières. Ce processus a pour le moment donné lieu à la rédaction d'un projet de loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, adopté par l'Assemblée nationale le 3 mai 2011 et actuellement en cours de promulgation.

---

## Accès à la terre, entre pratique et loi

---

L'accès aux terres et leur occupation se font de différentes manières : (par leur occupation et leur mise en valeur pendant un certain nombre d'années, puis par transmission-succession ou par le marché (achat, location, prise en gage), et enfin par leur concession par l'État (temporaire ou définitive, à titre individuel ou collectif).

### • Héritage

Avec la diminution des surfaces productives par actif, les modalités de succession des terres ont évolué. Autrefois, la terre se transmettait au membre du lignage désigné comme chef de lignage. Puis, les partages ont divisé la superficie exploitée en autant de blocs qu'il y avait de familles et plus tard, en un nombre de blocs égal au nombre de fils. Actuellement, la terre se transmet au sein de chaque foyer entre tous les descendants mâles, mais généralement de manière inégalitaire en termes de superficie.

On distingue deux processus :

- la transmission de la responsabilité du patrimoine au nouveau chef de lignage ;
- la transmission des droits de culture sur les parcelles du patrimoine, au sein de ses membres.

L'attribution des droits fonciers se réalise donc en deux étapes, d'abord au moment du mariage et ensuite au moment du décès du père. En effet, lorsque le fils se marie, il reçoit de son père un droit de cultures sur une partie du patrimoine familial. Les parcelles concernées (parcelles *iminani* au Rwanda) font l'objet d'un nouveau partage et d'une nouvelle redistribution lors du décès du père de famille. Les terres partagées de manière définitive entre les fils s'appellent *imigabane* au Rwanda. Les exploitants héritent du foncier après le partage des parcelles paternelles à la mort de leur père. En général, un membre qui émigre recouvre à son retour ses droits sur les parcelles qu'il avait confiées à d'autres membres du lignage.

Dans certaines familles, il subsiste une forme de contrôle collectif sur les terres patrilinéaires jusqu'au partage définitif.

Dans les chefferies du Kivu, à la mort du père, la famille vient présenter l'héritier ou les héritiers au Mwami.

---

<sup>46</sup> *Projet de loi portant révision du Code foncier du Burundi.*

### Une évolution des modes de partage de la terre de plus en plus excluants au Kivu

« Lorsque la terre se raréfie, on observe des processus d'exclusion et/ou de restriction de droits d'accès de certains membres de la communauté aux terres lignagères : les jeunes, mais surtout les femmes et enfants illégitimes, les veuves, puis les orphelins, les émigrés... »<sup>47</sup>

Les aînés favorisés dans le « partage provisoire » refusent de repartager avec leurs petits frères les terres qu'ils exploitent depuis plusieurs années, d'abord car ils les ont mises en valeur (apport de fertilité, etc.), ensuite compte tenu des écarts d'âge au sein d'une même fratrie : les enfants du fils aîné peuvent être à leur tour en âge de se marier et donc d'hériter.

Les enfants tendent à demander le partage définitif de plus en plus tôt, du vivant du père. Cela montre une évolution des pratiques dans les successions.

Ainsi, progressivement, le mode de succession a évolué vers une transmission individuelle directe des terres au profit de chacun des fils.

Les revendications individuelles et exclusives se mettent en place et aboutissent à de violents conflits. Avec l'atomisation des exploitations, les conflits intrafamiliaux pour le partage des terres se sont multipliés.

#### • Vente et achat

Avec la monétarisation des échanges, la raréfaction des terres cultivables disponibles et l'évolution endogène des modes traditionnels d'accès au foncier, la terre est devenue progressivement un bien marchand. Si la succession reste le principal moyen d'accès à la terre, différents travaux montrent que les transactions foncières se sont multipliées aux cours des dernières décennies dans la région des Grands Lacs.

Au Rwanda, à la fin des années 1990, « (...) l'acquisition des terres exploitées à travers l'emprunt/location et achat/vente est généralement observée comme une proportion variant entre 30 % à 40 %<sup>48</sup> » dans trois secteurs : Murundi (province Iburasirazuba, district Kayonza), Mukura et Mushubati (province Iburengerazuba, district Rutsiro).

L'extension des ventes témoignerait d'une rapide différenciation en cours, d'autant que ce sont essentiellement des ventes de détresse et que les achats sont généralement le fait d'une classe paysanne disposant de revenus extra-agricoles, d'une classe de commerçants et de la nouvelle classe urbaine.

Alors qu'il peut subsister un certain contrôle de la famille élargie sur la gestion des terres héritées, les terres achetées sont appropriées et gérées de façon individuelle, exclusive et absolue, par l'individu. Pour leur acquisition, leur gestion et leur transmission, elles relèvent uniquement de l'autorité de celui ou celle qui les a acquises ; elles échappent au contrôle lignager et elles ne font pas l'objet de revendications d'accès liées à une obligation sociale. Des revendications d'une autre nature existent cependant.

Avec la multiplication des transactions, on observe une augmentation des conflits fonciers sur les parcelles achetées et sur les contrats. Ils traduisent :

- une insécurité de type économique dans la mesure où une partie des ménages perd progressivement ses terres au travers des ventes de détresse. « Les transactions dépendent de situations de désaffection patrimoniale du vendeur sous le coup de la nécessité économique,

<sup>47</sup> André, C., op. cit.

<sup>48</sup> Marara, J., *Indices de transformation du milieu rural au Rwanda après 1994 : Problèmes fonciers et réactions des paysans*, 2007.

*c'est-à-dire qu'elles s'inscrivent dans un contexte général de fragilité et d'inquiétude qui n'engage pas à l'investissement à long terme »<sup>49</sup> ;*

- une insécurité de type juridique dans la mesure où les transactions existent et se multiplient en dehors de toute réglementation écrite, malgré l'interdiction légale.

- **Concessions accordées par l'État**

Au Rwanda, au Burundi et en RDC, les législations foncières ont consisté à conforter le rôle éminent de l'État dans la gestion des terres. S'il existe des variantes en RDC, dans les trois pays l'État s'est érigé comme le seul acteur en droit de concéder la terre. Différentes procédures ont été mises en place pour que l'enregistrement des droits fonciers soit la seule garantie d'une sécurité légale de ces derniers.

La volonté politique de contrôler l'accès au foncier, notamment à des fins économiques, s'est historiquement heurtée à la persistance des pratiques locales d'accès au foncier. Face aux procédures officielles de sécurisation, lourdes et coûteuses, les acteurs locaux développent et utilisent des moyens de sécurisation foncière en marge de la loi. Il en résulte dans les trois pays une faible proportion de terrains enregistrés auprès des services fonciers.

Ainsi après plus d'un siècle d'existence, au Burundi, d'après la lettre de Politique foncière de 2008, moins de 46 000 titres fonciers ont été établis, principalement dans les centres urbains de Bujumbura, Gitega, Ngozi et Rumonge.

---

## Conséquences et défis fonciers

---

- **Une loi foncière perçue comme un facteur d'insécurisation pour une majorité de la population**

Les procédures étatiques d'enregistrement d'inspiration coloniale conçues pour sécuriser les droits fonciers d'une partie privilégiée de la population se sont avérées idéologiquement et techniquement inadaptées aux réalités de la majorité des populations de l'Afrique des Grands Lacs.

Les législations foncières ont été largement instrumentalisées pour servir les intérêts économiques et politiques notamment en période de crise. De plus, leur complexité favorise les manipulations par des acteurs économiquement forts. De ce fait, les lois foncières sont généralement perçues comme des cadres contraignants et des outils de spoliation de la petite paysannerie, réservés aux riches.

Dans la pratique, il s'avère que le titre ou le certificat d'enregistrement délivré par l'Administration ne garantit pas à lui seul la sécurité des droits fonciers de celui qui le détient. Il apporte une sécurisation légale mais qui reste fragile si le droit n'a pas été légitimé par une validation sociale.

- **Les systèmes locaux et coutumiers d'accès et de sécurisation foncière atteignent leurs limites**

Les systèmes coutumiers d'accès au foncier ne parviennent plus à gérer l'évolution des pratiques locales et ses conséquences. « *Les changements de la société ont été extrêmement rapides et les institutions sociales n'ont pu s'adapter ni maîtriser les tensions naissantes, les contradictions internes, les dysfonctionnements institutionnels du système* <sup>50</sup> ».

---

<sup>49</sup> Charlery de la Masselière, B., *Versants du Rwanda : La gestion de l'incertitude*.

<sup>50</sup> André, C., *Terres rwandaise, accès, politiques et réforme foncières, 1998*.

Les moyens locaux de sécurisation foncière qui se développent en marge de la loi sont extrêmement fragiles dans un contexte (de forte pression foncière comme en Afrique des Grands Lacs et/ou de remise en cause des autorités coutumières comme c'est le cas au Kivu. Ils ne préservent pas les populations des tentatives de spoliation provenant d'acteurs extérieurs ou locaux utilisant à leur avantage, et parfois de manière frauduleuse, les procédures légales.

Ces dernières années ont vu se développer les litiges intrafamiliaux. Les litiges fonciers, qui au Rwanda représentent jusqu'à 80 % des dossiers portés devant les tribunaux de base en matière de droit civil, concernent pour l'essentiel les successions.

Les règles traditionnelles sur les successions :

- ont évolué pour être de plus en plus excluantes. Au Rwanda et au Burundi par exemple, les mécanismes traditionnels complexes de succession permettaient aux différents ayants droit familiaux d'accéder au foncier (même si cet accès était inéquitable) : les femmes répudiées revenaient chez leurs parents qui leur concédaient l'usage de certaines terres ; les descendants illégitimes reconnus pouvaient prétendre à l'héritage, etc. Aujourd'hui, faute de terres à partager et à répartir, l'accès au foncier se restreint aux ayants droit légitimes uniquement ;
- sont contestées. Au Rwanda et au Burundi par exemple il est de plus en plus fréquent qu'après le décès du patriarche, les descendants remettent en cause des partages et accords verbaux faits entre leur père et leurs oncles. Au Kivu, le changement de génération amène jeunes « autochtones » et descendants de migrants à remettre en cause les arrangements sociofonciers grâce auxquels leurs parents avaient géré les disponibilités foncières.

#### • Les phénomènes d'exclusion pour l'accès à la terre s'accroissent : cas particulier des femmes

Au Rwanda, au Burundi et en RDC, les femmes constituent l'essentiel de la force agricole (près de 70 % selon les estimations récentes de l'OCDE) et produisent autour de 80 % de toutes les denrées alimentaires. Cependant, comme dans beaucoup de pays africains, les normes et les traditions sociales les excluent de l'accès et/ou de la propriété de la terre, et ce d'autant plus dans des contextes de forte pression foncière.

Dans la région des Grands Lacs, les constitutions nationales reconnaissent aux hommes et aux femmes les mêmes droits sur la terre, mais les inégalités persistent dans la pratique. Souvent, ces droits sont bafoués du fait de lois contradictoires ou de pratiques traditionnelles et institutionnelles qui favorisent l'attribution d'actes de propriété et l'héritage des terres aux hommes ou à la famille du père décédé.

*« La disparité dans l'accès aux terres est l'une des principales causes des inégalités sociales et économiques entre les hommes et les femmes dans les zones rurales.<sup>51</sup> »*

Entre les trois pays objets de l'étude, seul le Rwanda a pris des mesures légales concrètes visant à limiter l'exclusion des femmes à la propriété foncière.

Au Rwanda, le Code de la famille de 1992 améliorait la situation des femmes en ce qui concerne le mariage, le divorce et la garde des enfants. En 1999, le Gouvernement rwandais a adopté une loi sur les successions qui accorde des droits égaux aux enfants légitimes pour hériter de leur père, qu'ils soient hommes ou femmes (art. 50, loi n° 22/99). De plus, cette loi autorisait les femmes mariées à hériter légalement de leurs maris (art. 70, loi n° 22/99). La loi foncière de 2005 se réfère en différentes occasions à la loi sur les successions. Quand bien même elle présente des lacunes et reste encore trop peu mise en pratique, la loi sur les successions est un cadre favorisant la prise en compte de l'intérêt des femmes dans l'accès à la terre.

---

<sup>51</sup> Citation de Marcela Villarreal, directrice de la division Parité, équité et emploi rural de la FAO.

Au Burundi, le Code de la personne et de la famille a été modifié en 1993. Malgré un système juridique formel qui garantit l'égalité des sexes, les arrangements matrimoniaux, les successions, les legs et les dons liés au mariage sont toujours régis par le droit coutumier. La jurisprudence burundaise reconnaît les droits des femmes dans le domaine de l'héritage, mais elle n'a pas été suffisamment médiatisée. De nombreuses zones rurales continuent à suivre les lois coutumières et les traditions qui veulent que les femmes paysannes ne puissent pas hériter de leurs pères ou maris.

En RDC, certaines dispositions du Code de la famille sont encore discriminantes envers les femmes (en particulier : droits de propriété et incapacité légale pour les femmes à signer des contrats juridiques de façon indépendante). Selon cette loi foncière, la population ne dispose que d'un droit de jouissance limité sur les ressources foncières, moyennant des concessions spécifiquement accordées. Cependant dans la pratique, c'est le droit coutumier qui domine. Par conséquent, même si les textes juridiques ne sont pas discriminatoires à l'égard de la femme en ce qui concerne l'accès au foncier, dans la pratique les femmes peuvent accéder à la terre seulement à travers leurs maris ou les parents masculins de la famille, et il ne leur est accordé aucun droit de propriété.

- **Crise de légitimité des institutions de gestion foncière**

Le contexte spécifique de guerres violentes et de fortes densités de population dans la région des Grands Lacs a provoqué une crise de légitimité et d'arbitrage particulièrement complexe et problématique. Celle-ci s'explique non seulement par l'évolution des contextes sociaux, économiques et politiques, mais également et surtout par les pratiques partisans des autorités étatiques et/ou coutumières historiquement impliquées dans la gestion foncière.

Les autorités et acteurs coutumiers de la gestion foncière ont perdu une partie de leur légitimité par leurs pratiques (la vente de terre dans le Kivu par exemple) et à travers les fonctions qu'ils ont obtenues au cours de l'histoire dans le système étatique partisan ;

Les administrations foncières et les pouvoirs publics ayant la gestion des terres dans leurs attributions sont généralement peu légitimes, notamment car ils ont imposé des règles de gestion en dehors de toute négociation.

Actuellement, aucun des deux systèmes de gestion n'est parfaitement légitime et donc ne permet d'assurer la sécurité foncière des populations les plus pauvres.

---

## Conclusion

---

Les pratiques actuelles d'accès à la terre résultent d'influences et de processus divers. Les systèmes anciens d'accès au foncier ont évolué de manière endogène pour répondre à une pression démographique croissante et aux nécessités d'exploitation continue des terres, et ont intégré des pratiques issues du système de droit foncier napoléonien introduit par la colonisation. L'évolution politique a influencé les pratiques d'accès à la terre<sup>52</sup> et continue de le faire.

Sous l'influence de multiples facteurs (politiques, évolution des contextes sociaux et économiques et pression démographique croissante, les systèmes coutumiers anciens d'accès au foncier évoluent vers une individualisation croissante.

Les nouveaux droits fonciers se définissent de manière de plus en plus exclusive au détriment de catégories vulnérables de la population rurale. Le processus d'exclusion qui va de pair avec les ventes de détresse engendre ainsi un climat de tension, d'hostilité et de peur, et donc des conflits autour de l'accès au foncier.

---

<sup>52</sup> André, C. et Lavigne Delville, Ph., op. cit.

**Les défis pour les États et les acteurs du développement :**

→ **Face à l'absence de dispositif de sécurisation foncière équitable** : concevoir des systèmes et des règles de gestion foncière concertée. Comment favoriser un accès équitable au capital foncier ? Comment sécuriser la petite paysannerie ?

→ **Face à la crise de légitimité des autorités responsables de la gestion de la terre**: promouvoir une gouvernance foncière transparente et de rétablir et/ou construire une légitimité reconnue par le plus grand nombre. Les normes doivent être (suffisamment) partagées pour servir de références à tous les acteurs, et le dispositif institutionnel de régulation foncière doit être (suffisamment) articulé ou coordonné pour émettre des décisions et arbitrages légitimes<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Lavigne Delville, Ph., *Insécurité foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest africaine*, FAO Réforme agraire, 2007.

---

# Conflits politiques, instrumentalisation du foncier, importants déplacements de populations

---

Les conflits armés de la région des Grands Lacs, leurs origines et leurs conséquences complexes ont été largement analysés et étudiés. Un rappel historique des principales périodes de conflits permet d'éclairer les problèmes fonciers actuels.

---

## Rappels historiques

---

L'histoire du Burundi, du Kivu (RDC) et du Rwanda est marquée par une succession de luttes de pouvoir dont les catalyseurs ont été des facteurs identitaires et le contrôle des ressources naturelles, dont les ressources foncières. Dans chacun de ces pays, le foncier a longtemps été instrumentalisé par le pouvoir politique, l'octroi de terres ayant été parfois une reconnaissance de l'allégeance à l'autorité. L'histoire régionale peut être découpée en quatre périodes :

- **Fin des années 1950 : migrations massives et luttes de pouvoir pour le maintien ou l'abolition des privilèges fonciers coutumiers**

Au Kivu et au Rwanda, les premiers mouvements de réfugiés dus à des événements violents liés au foncier se situent à la fin des années cinquante.

Le Kivu (RDC) est le siège de conflits opposant les chefs coutumiers préinstallés (qualifiés d'autochtones) et les populations d'origine rwandaise.<sup>54</sup> Ces conflits sont liés à la remise en cause de l'autorité et des privilèges des chefs coutumiers autochtones par les populations migrantes de plus en plus nombreuses. Sous le rapport de force autochtone / allochtone, il s'agit bien de litiges d'origine politique et économique pour le contrôle des chefferies. Il est également vraisemblable que les mouvements massifs de population exerçant une pression accrue sur les terres aient exacerbé les tensions identitaires, ethniques puis nationalistes.

Le Rwanda a connu en 1959, sous la tutelle de la Belgique, une révolution sociale, qui a favorisé avant même l'indépendance du pays, la prise de pouvoir par un parti Hutu à orientation idéologique raciste. La suppression des contrats de clientèle foncière et donc des privilèges dans le système de l'*ubukonde*<sup>55</sup> a alimenté les revendications. Les pogroms anti-Tutsi de 1959 ont entraîné une fuite de populations – en particulier Tutsi – vers les pays voisins, dont la RDC, le Burundi et l'Ouganda.

---

<sup>54</sup> D'abord celles déplacées sous la colonisation belge dans le cadre de la mission d'immigration des Banyarwanda (MIB) des années 1930 (Pèlerin, É., Étude sur la problématique foncière au Nord-Kivu RDC, CCFD-Terre Solidaire, FAT, Gret, 2010, 69 p.), puis celles ayant migré spontanément pour échapper aux châtiments corporels imposés par l'Administration coloniale à ceux qui ne parvenaient pas à payer l'impôt de capitation (Cochet, H., Crise et révolutions agricoles au Burundi, INAPG, Édition Karthala, 2001, 437 p.)

<sup>55</sup> Bart, F., « Montagne d'Afrique terres paysannes. Le cas du Rwanda », CEGET, Espace tropicaux, n° 7, 1993.

- **Des années 1960 à la fin des années 1980 : indépendances, luttes de pouvoir, coups d'État, instrumentalisation du foncier**

La RDC accède à l'indépendance en 1960, le Burundi et le Rwanda en 1962. Dans chacun des trois pays et dans la foulée des indépendances, parfois quelques années après, les prises de pouvoir politique se sont faites par la force, sur des bases identitaires. Les acteurs ont utilisé le foncier comme argument politique pour faire pression et gagner l'adhésion de leurs partisans en stigmatisant l'étranger ou la différence ethnique.

Au Rwanda en 1961 et au Burundi en 1966, des groupes politiques, marqués par l'ethnisme colonial, prennent le pouvoir. Jusque dans les années 1990, dans ces deux pays, se succéderont des régimes autoritaires de partis uniques, qui ont fait de la division ethnique une stratégie politique. Il en résulte, au cours de cette période, des poussées de violence politico-ethniques de grande ampleur, comme au Burundi en 1972.

Les luttes pour le pouvoir politique au Rwanda et au Burundi entraînent la fuite des populations vers le Kivu en RDC. L'arrivée massive de populations venues du Rwanda et du Burundi accentue au Kivu les tensions entre autochtones et allochtones, tensions qui avaient déjà provoqué la révolte kinyarwanda dans le Masisi en 1962.

En RDC, deux lois vont confirmer la position déterminante du foncier dans les tensions, notamment au Kivu. Il s'agit de la loi sur la nationalité de 1972 qui, couplée à la loi foncière de 1973, a ouvert l'accès à la « propriété » à des populations immigrées qui en étaient jusque-là privées. Cette loi foncière a permis, par ailleurs, la redistribution des terres nationalisées à des entreprises ou personnes physiques de nationalité zaïroise, pour la majorité des notables proches du régime.

- **Les années 1990 : guerres, génocide, guerre africaine**

Au Burundi et au Rwanda, les tensions politiques à connotations ethniques et l'appauvrissement rapide d'une grande partie de la population seront autant de facteurs aggravants qui conduiront aux crises des années 1990.

Suite à l'assassinat du premier Président élu démocratiquement, le Burundi plonge en 1993 dans une guerre civile qui durera plus de 10 ans. Les accords de paix inter-burundais d'Arusha seront signés en août 2000.

Au Rwanda, l'intégrisme ethnique, diffusé et entretenu par le pouvoir en place, atteint son paroxysme en 1994 avec le génocide des Tutsi par les Forces Armées Rwandaises et les milices du parti au pouvoir et du « Hutu power » : en 100 jours, près d'un million de rwandais (des Tutsi mais également des Hutu modérés) seront tués. Après le génocide, le FPR ayant gagné la guerre contre l'armée génocidaire, il y aura 2 millions de réfugiés dont environ 1,2 million en RDC et 270 000 au Burundi<sup>56</sup>.

Au Kivu, des heurts interethniques éclatent entre rwandophones et non-rwandophones à l'est de la RDC, du fait de conflits politiques se cristallisant sur l'accès à la terre : c'est la première guerre du Masisi en 1993. Après un bref apaisement, les violences reprennent avec l'arrivée massive de réfugiés burundais fuyant la guerre civile et de réfugiés rwandais à la suite du génocide de 1994. La militarisation des camps de réfugiés rwandais au Kivu vient constituer une source additionnelle de déstabilisation du Zaïre.

En 1996, une coalition de groupes rebelles au pouvoir de Mobutu, appuyée par les forces rwandaise et ougandaise animées par des intérêts politiques et économiques, lance, depuis le Kivu, la première guerre dite de libération et s'empare du pouvoir à Kinshasa en mai 1997.

---

<sup>56</sup> UNHCR, « Le génocide rwandais et ses répercussions », Chapitre 10 du rapport : Les Réfugiés dans le monde, pp. 246-273.

Des revirements d'alliances vont conduire à la deuxième guerre dite de rectification, menée par une nouvelle rébellion anti-Kabila avec l'appui de Kigali, Kampala et Bujumbura. Le contrôle territorial du Kivu et donc de ses ressources naturelles est l'enjeu majeur.

Cette première guerre africaine a impliqué sept États (dont le Burundi et le Rwanda) et n'a pris fin qu'en 2002 avec la tenue d'un dialogue inter-congolais. Elle a été l'une des plus meurtrières de l'histoire africaine et a entraîné le déplacement de centaines de milliers de personnes. On estime à plus de 4 millions le nombre de victimes directes et indirectes.

- **Années 2000 : une paix précaire**

Au Burundi et en RDC, des processus de dialogue associant les différentes parties prenantes ont permis d'initier des périodes de transition, lesquelles se sont achevées avec l'organisation d'élections permettant la mise en place d'institutions légitimes (respectivement en 2005 et 2006). Au Rwanda, le FPR s'est maintenu au pouvoir à partir de 1994.

Sans revenir en détails sur le déroulement de cette dernière décennie, force est de relever que la paix est demeurée précaire dans cette région. Le Kivu, en République Démocratique du Congo, est restée une zone de forte insécurité et un foyer d'instabilité du fait de la persistance de groupes armés actifs.

S'ils se sont déroulés de manière très différente dans le contexte spécifique de chacun des trois pays, les processus électoraux de 2010 au Burundi et au Rwanda et de 2011 en République Démocratique du Congo ont consacré une perte de crédibilité des processus de démocratisation avec des répercussions graves en termes de violences politiques.

Les causes structurelles des conflits armés des années 1990 – 2000 persistent encore aujourd'hui. Les séquelles héritées de ces conflits continuent d'hypothéquer la paix.

---

## Conséquences des conflits et défis fonciers

---

Les années de guerre et de conflits politiques sont lourdes de conséquences. Nous retiendrons celles qui ont des incidences fortes sur le foncier :

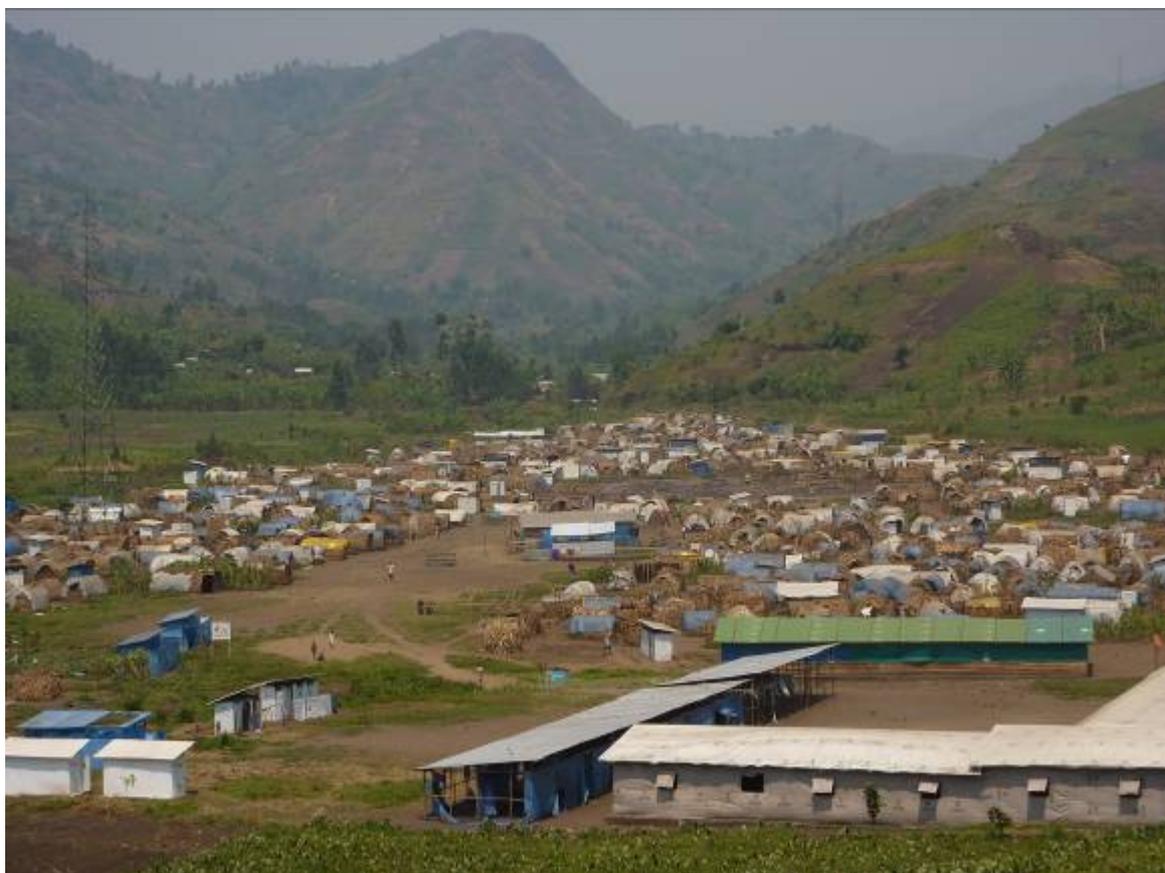
- Après les nombreux déplacements des populations, comment faciliter leur retour et leur réinstallation ?
- Après les nombreuses pertes en vies humaines et l'extrême violence qui a caractérisé ces guerres, comment reconstruire un tissu social garant d'une résolution durable des conflits en général et fonciers en particulier ?
- Face à la perte de confiance des populations envers les politiques, comment restaurer une autorité reconnue garante, entre autres, de la sécurisation de la jouissance foncière ?

- **Les mouvements de populations et les problèmes fonciers liés à leur retour**

L'histoire commune des pays de la région des Grands Lacs montre que les déplacements massifs de population sont liés à des causes diverses. Ils ont tantôt été le fait d'une volonté coloniale, d'un exode alimentaire ou d'exclusions liées à des conflits ethniques, politiques ou internationaux. Ils ont parfois été une fuite préventive ou consécutive d'une guerre ou d'un conflit.

On distingue, dans les mouvements de populations, les « réfugiés » qui ont traversé les frontières internationales pour s'installer dans des camps dans un autre pays et les « déplacés internes » qui sont restés à l'intérieur des frontières de leur pays. Si les uns et les autres ont fui pour des raisons similaires, leur situation diffère. Les réfugiés sont soumis à l'autorité du pays d'accueil ou sont sous mandat du Haut commissariat aux réfugiés (HCR). Les déplacés internes, quant à eux, demeurent légalement sous l'autorité et la protection de leur propre gouvernement.

Figure 5 : Camp de réfugiés dans la province du Nord-Kivu entouré de collines densément occupées, environs de Bweremana, RDC



Source : Pèlerin, E., 01-08-2009

Les difficultés sont de parvenir 1) à identifier les « clients au retour », leurs origines géographiques, leur volonté de rapatriements, 2) à résoudre les questions de nationalité et 3) à localiser les terres sur lesquelles ces personnes majoritairement issues du milieu rural pourront se réinstaller et trouver leurs moyens de subsistance.

Le retour et la réinstallation des réfugiés ou des déplacés internes sont l'un des défis majeurs auxquels sont confrontés depuis longtemps les États densément peuplés de l'Afrique des Grands Lacs. Ce défi demeure d'actualité quand on sait qu'en 2009, on compte encore 83 860 réfugiés et 891 780 déplacés internes congolais ; 9 950 réfugiés rwandais ; 18 410 réfugiés et 100 000 déplacés internes burundais<sup>57</sup>.

Le retour se fait généralement selon deux schémas, chacun se heurtant à des obstacles majeurs.

#### Le retour et la « récupération des terres d'origine »

Dans la grande majorité des cas, les terres abandonnées dans la fuite ont été récupérées et occupées par des tiers, parfois des voisins, des membres de la famille ou bien des personnes de groupes ethniques différents et/ou régions différentes. Les justifications de la spoliation sont variées,

---

<sup>57</sup> UNHCR, *Rapport global 2009 du Burundi, du Rwanda et de la RDC*.

elles relèvent de la survie (besoin d'augmenter l'espace productif pour faire vivre une famille plus nombreuse), de la vengeance, de la jalousie ou encore de la spéculation.

Dans ce contexte, la réappropriation des biens fonciers, par la famille des disparus ou par les réfugiés de retour sur le territoire, se heurte à deux difficultés :

- L'incapacité de fournir la preuve de sa « propriété » : dans des pays où la jouissance foncière n'est souvent attestée que par la tradition orale ou par le témoignage des chefs coutumiers, les personnes revenues ou leur famille sont dans l'incapacité de faire la preuve de leur droit sur la terre. Ils sont soumis à la bonne foi des populations : voisins, anciens ou autorités coutumières dans la mesure où ces derniers n'ont pas disparu et sont restés sur le territoire (c'est le cas du Kivu en RDC). Dans certains cas, le nouvel occupant peut avoir profité du contexte de confusion engendré par les conflits armés pour faire légitimer son occupation par des autorités coutumières corrompues et/ou faire légaliser son occupation par l'Administration foncière (qui a continué à travailler pendant les crises successives).
- Les délais de prescription en matière foncière : parfois le retour sur les terres abandonnées est le fait des descendants des exilés. Il a lieu après plusieurs décennies. Dans ces cas de figure, les nouveaux occupants s'appuient sur la prescription acquisitive prévue dans les codes fonciers pour revendiquer et sécuriser les droits acquis (même frauduleusement) sur les terres : situation, dans les années 1990, du retour des Burundais ayant fui en 1972.

Généralement, les réinstallations nécessitent de longues négociations entre les différents protagonistes (anciens et nouveaux occupants) et, lorsqu'elles aboutissent positivement, elles se traduisent souvent par la division des terres entre les deux parties.

#### Le retour et l'installation sur de « nouvelles terres »

La plupart du temps le retour sur les terres d'origine est impossible et les personnes de retour doivent s'installer ou être installées sur de nouveaux territoires.

Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, et particulièrement au Burundi et au Rwanda où les terres agricoles sont rares, la difficulté est de trouver des terres libres susceptibles, d'une part, de recevoir de nouveaux habitants et, d'autre part, d'offrir des potentialités productives. Dans les trois pays, au fil du temps, des installations vont s'opérer. Elles seront plus ou moins bien organisées, elles se feront souvent de façon anarchique et seront parfois illégales. Dans un premier temps, les États vont permettre l'installation des rapatriés sur les terrains communaux, par exemple les pâturages (au Burundi et au Rwanda), ou sur certaines zones de parcs nationaux (parc national de l'Akagera au Rwanda). Ensuite, par manque de place, on occupera les zones de bas-fonds et finalement les terres dites abandonnées sur lesquelles il n'y a plus d'ayants droit, car ceux-ci sont morts ou disparus.

De nombreux conflits, consécutifs à l'installation des réfugiés et déplacés, sont liés à l'attribution erronée du qualificatif d'inoccupées à certaines terres. En effet, inoccupée ne veut pas dire exempte de droit. Les peuples des forêts (*Batwa*), les pasteurs des plateaux d'altitude et les chefs coutumiers du Kivu sont autant d'ayants droit traditionnels, dont les intérêts ont été ignorés ou négligés par les autorités administratives.

#### Cas particuliers du retour des déplacés internes

Au Burundi, les personnes « déplacées internes » qui ont fui les massacres lors des crises de 1993<sup>58</sup> et de 2000 se sont installées notamment dans le sud du pays, puis avec l'accord des administrations locales sur des « sites » ou « camps de regroupement »<sup>59</sup>. Ceux-ci se trouvent dans des zones relativement protégées, généralement situées tout près des centres urbains. Ces sites appartenaient généralement à l'État ou à l'Église, parfois à des particuliers. Bien que le nombre ne soit pas connu, on

<sup>58</sup> RCN Justice et démocratie, *Étude sur les pratiques foncières au Burundi*, 2004.

<sup>59</sup> NRC et IDMC, *Burundi : Long-term IDPs need land security, A profile of the internal displacement situation*, 2009.

peut estimer que, depuis le milieu des années 1990, une partie des personnes déplacées installées dans les camps est revenue habiter sur ses terres d'origine. Ces sites de déplacés existent toujours et ressemblent à des villages, plus ou moins bien dotés en services, situés généralement à quelques kilomètres des terres « laissées » par les déplacés. De ce fait, bon nombre de déplacés continuent d'exploiter leurs terres, même si l'éloignement les expose à des vols fréquents. On dispose de peu d'indications sur les éventuelles spoliations de terre par les personnes restées sur les collines ainsi que sur les raisons pour lesquelles les déplacés internes ne retournent pas vivre sur leur colline d'origine.

Au Burundi, les sites de déplacés génèrent des problèmes fonciers, à savoir :

- les terrains « appartenant » à des particuliers sur lesquels ont été installés les sites ou camps de regroupement n'ont pas toujours été indemnisés par l'État ;
- certains sites aménagés et proches des axes principaux de communication ont acquis une valeur immobilière et présentent donc des intérêts économiques pour ceux qui en seraient « propriétaires » : particuliers ou administration locale ;
- les sites de déplacés constituent des enclaves ethniques qui, bien que la situation ait évolué, peuvent poser des problèmes d'intégration et de brassage de populations.

Au Kivu, en RDC, les déplacés internes essentiellement d'origine rurale se sont réfugiés dans les forêts et massivement autour des grands centres urbains tels que Goma et Bukavu. Ils ont également rejoint les camps d'accueil des réfugiés créés par les Nations unies au début des années 1990.

Les retours ou installations des déplacés constituent toujours une source potentielle de conflits sociaux et de violences ethniques. Dans les trois pays, c'est le succès de la réinsertion sociale et foncière des personnes de retour qui pourra garantir le maintien de la paix et la prévention de nouveaux conflits.

## ● Les disparitions humaines

Les conflits armés de l'Afrique des Grands Lacs ont généré de très nombreuses pertes humaines qui ont eu de lourdes conséquences.

La structure familiale a été bouleversée : dans des sociétés patrilinéaires, la disparition des chefs de famille dans un contexte de pression foncière forte place les veuves, leurs enfants et les orphelins dans des situations précaires, en particulier pour l'accès au foncier. Leurs droits fonciers patrilinéaires sont contestés lorsque les terres se réduisent. À la fin de la guerre, les relations de pouvoir intrafamiliales et les mécanismes de solidarité entre générations ont été modifiés. Les renégociations se sont en général traduites par une forte rupture dans les mécanismes traditionnels de solidarité, au désavantage des groupes les plus faibles et/ou de ceux qui n'avaient auparavant que des droits « secondaires » : veuves, orphelins.

Les rapports sociaux ont été détruits : les expériences traumatisantes des conflits, notamment du génocide au Rwanda, ont gravement déstabilisé le tissu social, non seulement au niveau communautaire mais aussi à l'intérieur des familles<sup>60</sup>. Les exactions commises entre voisins et/ou entre membres d'une même famille ont généré des rancœurs et des sentiments de méfiance encore très prégnants.

L'histoire agraire orale a disparu : la mort ou le départ des anciens et des sages, détenteurs de la tradition orale, de la mémoire et de l'histoire foncière rendent difficile la reconstitution des parcelles<sup>61</sup> et l'identification des ayants droit fonciers.

Les terres ont été abandonnées et l'identification des ayants droit familiaux est compliquée.

<sup>60</sup> Ansoms, A., Holvoet, N., *La politique de réforme agraire rwandaise et la nouvelle loi foncière vue sous l'angle du genre*, 2007.

<sup>61</sup> *La reconstitution des parcelles*

- **La perte de confiance dans les autorités étatiques et coutumières**

Les autorités politiques et coutumières ont de lourdes responsabilités dans les conflits armés qui ont eu lieu.

Les politiques, en instrumentalisant les questions identitaires et foncières, ont attisé à leur profit les tensions. Les chefs coutumiers, en acquérant des compétences administratives, ont progressivement perdu leur qualité de « garants des droits coutumiers » et de « garants de la justice ».

Les structures étatiques historiquement partisans, en absorbant progressivement les institutions informelles et traditionnelles, leur ont fait perdre leur rôle de garants de la paix et de la justice sociale. *A contrario*, en laissant s'installer la corruption, les passe-droits et l'impunité, elles ont nourri la suspicion vis-à-vis du pouvoir politique.

À titre d'exemple, en RDC, depuis la colonisation, les autorités coutumières ont été dotées de fonctions particulières dans l'administration. En 1973, les *Bami* (pluriel de *Mwami* : chef coutumier) deviennent des « chefs de collectivité » et donc des éléments officiels dans la chaîne administrative de commandement de la capitale vers les zones rurales ; puis, dans la même période, ils deviennent les présidents du parti unique – MPR – dans les collectivités.

Ainsi, les chefs coutumiers jouent-ils « *de moins en moins le rôle de garant des droits coutumiers et font de plus en plus le jeu de la collusion clientéliste avec les élites modernes, commerciales, politiques, administratives, car c'est de celles-ci que dépendent maintenant prioritairement les chefs traditionnels aussi bien pour le maintien de leur statut que pour celui de leurs revenus* »<sup>62</sup>.

Parallèlement, le décalage entre les institutions traditionnelles et leurs valeurs fondatrices s'est accru jusqu'à devenir l'une des principales causes de la crise de confiance des populations envers le pouvoir coutumier.

Ces transformations et cette dégradation de la gouvernance ont fait naître de profonds sentiments d'insécurité. Outre la perte de confiance des populations, elles ont provoqué une crise de légitimité pour la gestion foncière.

---

## Les actions politiques

---

Dans les trois pays, des actions politiques ont été engagées pour tenter de régler les problèmes fonciers liés essentiellement aux mouvements de populations. Si certaines ont permis des avancées significatives, elles ont également révélé leurs limites. Il s'agit :

- des accords d'Arusha de 1993 pour le Rwanda et de 2000 pour le Burundi ;
- des politiques de « villagisation » (villages pour le retour des réfugiés) au Burundi et au Rwanda ;
- des réformes judiciaires dans les trois pays.

- **Les accords d'Arusha et la distribution des terres**

L'histoire de la région des Grands Lacs est marquée par deux accords de paix dits accords d'Arusha : l'un signé en 1993 concernait le Rwanda, et l'autre signé en 2000 concernait le Burundi. Ces accords ont eu des implications sur la politique de retour des réfugiés et des déplacés mais de manière variable d'un pays à l'autre compte tenu de l'évolution des contextes politiques.

Au Rwanda, les accords de paix d'Arusha (Tanzanie) de 1993, entre le Gouvernement et les Forces populaires rwandaises (FPR), visent principalement à régir l'accès foncier aux réfugiés, dépla-

---

<sup>62</sup> Mathieu, P., Mafikiri Tsongo, A., op. cit.

cés et rapatriés<sup>63</sup>. Ils reconnaissent un droit d'occupation prioritaire des terres aux rapatriés qui ont quitté leurs terres depuis dix années au plus. Les autres, partis depuis plus longtemps, « ne devraient pas réclamer leurs propriétés qui ont été occupées par d'autres individus ». Pour ces derniers, « le Gouvernement rwandais devra disponibiliser les terres non occupées aujourd'hui par les liers<sup>64</sup> ».

Après la signature des accords, une commission mixte Gouvernement-FPR a été chargée d'identifier les sites potentiels d'accueil des réfugiés. Rapidement ceux-ci se sont avérés insuffisants, car le nombre de réfugiés postulants était mal évalué.

Après le génocide de 1994, les premières vagues de retour étaient composées principalement d'anciens réfugiés de 1959 et de 1973 non concernés par la récupération des terres (prescription après plus de 10 ans), mais qu'il fallait néanmoins installer.

Les accords d'Arusha de 1993 sont devenus obsolètes avec le changement de régime consécutif au génocide. Ils ont cependant servi de base aux politiques d'installation des réfugiés et déplacés.

À partir de 1996, c'est avec le retour massif de nouveaux réfugiés du Zaïre ou de Tanzanie, auxquels les accords d'Arusha accordaient un accès prioritaire aux terres, que s'est vraiment posé le problème de l'occupation illégale des terres, dans les villes principalement.

*Le mécanisme de réinstallation des réfugiés est double :*

- *abandon de la prescription acquisitive et extinctive pour les possesseurs de bonne foi ;*
- *reconnaissance du principe du partage des terres tel que pratiqué depuis 1994. Division des parcelles en deux parties égales, l'une revenant à la famille rapatriée revendiquant la propriété de la parcelle et l'autre à la famille occupant la parcelle au moment du partage.*

Au Burundi, le problème du retour des réfugiés, apparu au milieu des années soixante, s'est considérablement aggravé avec la crise de 1972.

Sous la II<sup>e</sup> et la III<sup>e</sup> Républiques, deux commissions ont été créées pour résoudre la question des déplacés : en 1977, la Commission nationale des rapatriés et en 1991, la Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais. Le contexte politique de la mise en place de ces commissions, leur composition et la nature de leurs attributions juridictionnelles ont davantage complexifié l'installation des réfugiés que résolu les problèmes.

En 2000, l'accord d'Arusha a prévu que « tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens notamment sa terre »<sup>65</sup> et « si une récupération s'avère impossible, chaque ayant droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation »<sup>66</sup>.

Inspirées des précédentes commissions, la Commission nationale terre et autres biens (CNTB) a été créée en 2006 pour quatre ans. Elle est chargée d'une double mission : d'une part, identifier les terres des réfugiés de longue date et les terres domaniales, et d'autre part, examiner les cas litigieux et les allégations d'abus dans la (re)distribution des terres afin de statuer sur chaque cas<sup>67</sup>.

Après inventaire, elle procède à la distribution des terres aux sinistrés en concertation avec les institutions compétentes ; au rapatriement des populations en collaboration avec le HCR ; et à leur réinstallation sur de nouveaux sites, en collaboration avec les autorités locales, dans le cadre du programme de villagisation pilote.

---

<sup>63</sup> André, C., op. cit.

<sup>64</sup> André, C., op. cit.

<sup>65</sup> Ntampaka, Ch., op. cit.

<sup>66</sup> Ntampaka, Ch., op. cit.

<sup>67</sup> RCN, Justice et démocratie, op. cit.

Au Burundi et au Rwanda, les autorités ont donc procédé à des « distributions de terres ». Dans les deux pays, ces distributions se sont faites après inventaire plus ou moins approfondi des espaces estimés inoccupés, des terres domaniales et des zones de boisement.

Au Rwanda, les premières installations des réfugiés se sont faites sur une partie des terres de l'Umutara, ancien domaine de chasse du parc national. D'autres, sur des sites à vocation pastorale de haute altitude en bordure de forêt (comme à Gisenyi) ou encore sur des terres marginales dans des régions peu peuplées (comme l'Umutara, les terres du Bugesera ou de Kibungo).

Au Burundi, le recensement des terres domaniales réalisé en 2001 a été contesté puis repris après la modification de la Commission. Les inventaires ont contribué, dans le cadre des accords d'Arusha, à la réinstallation des réfugiés et déplacés.

Dans certains cas la redistribution s'est faite en marge du protocole d'accord d'Arusha et en l'absence d'une politique nationale claire. C'est par exemple le cas au Rwanda où certains responsables des préfectures à l'est du pays ont pris l'initiative soit de partager des parcelles entre anciens et nouveaux réfugiés, soit de redistribuer les grandes propriétés.

- **La « villagisation »**

Au Rwanda et au Burundi, lorsque l'installation individuelle dans un habitat rural dispersé a été irréalisable, notamment parce que les victimes avaient quitté le pays depuis plus de 30 ans, les gouvernements ont mis sur pied des programmes de « villagisation ».

Les *imidugudu*<sup>68</sup> du Rwanda

Au Rwanda, le protocole d'accord d'Arusha de 1993 prévoit que le retour des réfugiés se fera dans le cadre d'un habitat groupé, et ce, dans l'objectif de faciliter l'accès des personnes aux infrastructures de base et aux équipements indispensables pour garantir leur bien-être.

Ainsi, le pays lance une politique de villagisation « *imidugudu* ». Cette initiative intervient 10 ans après les tentatives infructueuses de regroupement de l'habitat. En 1998, 150 villages regroupant chacun 100 à 150 familles étaient en cours de création<sup>69</sup>.

Des « villages de paix » aux « villages ruraux intégrés » au Burundi

Au Burundi, des villages dits villages de paix ont été créés pour accueillir les sans-terres. Malheureusement, l'intégration de ces villages dans le tissu social et économique local a été mal évaluée et non prise en compte. Début 2008, une nouvelle approche, mise en place par le HCR et les autorités, prévoit l'accès à l'eau, à l'éducation, aux soins de santé et à la terre ainsi qu'un rapprochement avec les communautés locales, d'où l'appellation de villages ruraux intégrés. En 2009, l'Union européenne estime à environ 40 000 le nombre de personnes vivant dans 30 villages de paix, dont 21 anciens (construits avant 2008) et 8 ruraux intégrés, dont l'installation est en cours depuis 2008<sup>70</sup>.

- **Les réformes des systèmes judiciaires et les justices transitionnelles**

Dans les trois pays, au sortir des conflits, l'une des premières actions des gouvernements, largement appuyée par les institutions internationales, a été la réforme des systèmes judiciaires.

Au Rwanda, le mécanisme traditionnel de résolution des conflits s'appelait *gacaca*. Leur objectif premier était de restaurer l'harmonie sociale et, à un degré moindre, d'établir la vérité sur ce qui s'était passé, de sanctionner les coupables, par une « amende » sous forme de présents.

---

<sup>68</sup> Politique de l'habitat groupé au Rwanda.

<sup>69</sup> André, C., op. cit.

<sup>70</sup> Commission européenne, Programme LRRD d'appui à la villagisation dans le cadre du rapatriement et de la réintégration au Burundi, Décision de financement 2009.

Au cours du temps, les *gacaca* ont été progressivement transformés en une institution associée au pouvoir de l'État. Ils représentaient à la fois une justice de proximité et un mécanisme pratique pour désengorger le système judiciaire ordinaire d'une partie des cas mineurs (les cas graves, comme les homicides, devaient être traités par les tribunaux).

Après 1994, « la consolidation ou le (r)établissement de l'unité des Rwandais va de pair avec l'éradication de "l'idéologie du génocide" »<sup>71</sup>. La réconciliation et la justice pour les crimes de génocide (au sens de la responsabilité) sont les pierres angulaires de la politique du régime à la fin des années 1990. C'est dans ce contexte que le mécanisme des *gacaca* a été repris et modifié pour « remplacer les pratiques importées, sources de division ». Après une période de réflexion et un cycle de consultations visant leur modernisation et la formalisation du mécanisme, les « juridictions *gacaca* » ont été instaurées puis généralisées à partir de 2005.

Le rôle des *gacaca* est alors de juger les auteurs de crimes de génocide ou autres crimes contre l'humanité commis entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994. Dans leurs jugements, les *gacaca* peuvent opter pour la saisie sur le capital disponible ou la mise à disposition de la force de travail<sup>72</sup>. Le capital, lorsqu'il existe, est de faible valeur, souvent il s'agit du capital foncier de l'inculpé. Cela conduit à une décapitalisation importante des ménages, lesquels se trouvent alors dans l'impossibilité de générer des revenus voire de garantir leur sécurité alimentaire. Le processus a été clôturé en 2009.

Les *gacaca* n'avaient pas vocation à gérer les conséquences du génocide sur le foncier. Ils ont globalement apporté des améliorations au système judiciaire. Cependant les irrégularités de procédure, les cas de corruption et les faux témoignages ont nui à la qualité de la justice rendue et à la confiance des justiciables dans ces juridictions.

Parallèlement au système des *gacaca*, la Constitution de 2003 a instauré, pour désengorger le système judiciaire formel, des comités de conciliateurs (*Abunzi*). Ces comités, s'inspirant des modes traditionnels de gestion des conflits, sont rattachés au système judiciaire et réglementés par le droit positif rwandais. « Par ses caractéristiques et par son champ d'action, l'activité des *abunzi* ressemble aux *gacaca* tels qu'ils existaient avant le génocide »<sup>73</sup>. Comme les juridictions *gacaca* « modernes », les *abunzi* opèrent selon des lois codifiées et des procédures établies. Ils fournissent un cadre de conciliation obligatoire préalable à la saisine des tribunaux de base pour environ 70 % des affaires civiles.

Ces organes sont institués au niveau de chaque cellule et leurs frais de fonctionnement sont financés par le district. « Les *Abunzi* sont peu ou prou perçus de façon positive par la population malgré la corruption et la partialité qui les sous-tendent »<sup>74</sup>.

Au Burundi, le rôle des *Bashingantahe* a été progressivement dénaturé. L'*Ubushingantahe* est une institution très ancienne issue de la coutume/culture burundaise. Elle est traditionnellement composée d'hommes (*Bashingantahe*) intègres, de moralité éprouvée, reconnus par les pouvoirs coutumiers et chargés de trancher les différends au sein de la population. Elle a été marginalisée et manipulée par les autorités coloniales et étatiques jusque dans les années 1980. Elle a ensuite acquis des compétences dans le système juridique, car elle fut identifiée comme acteur de sortie de crise dans les années 1990.

Les accords d'Arusha de 2000 ont réhabilité l'ordre d'*Ubushingantahe*.

---

<sup>71</sup> Ingelaere, B., *Les juridictions gacaca au Rwanda*, IDEA, 2009.

<sup>72</sup> Vasseur, A., Rwanda : Sécurité des droits fonciers en contexte de post-crise, *RCN Justice et Démocratie, Bulletin n° 27, 1<sup>er</sup> trimestre 2009, Droit Foncier*.

<sup>73</sup> Ingelaere B., *Les juridictions gacaca au Rwanda, Chapitre 2 : "Traditional Justice and Reconciliation after Violent, Conflict: Learning from African Experiences, International Institute for Democracy and Electoral Assistance"*, IDEA, 2009.

<sup>74</sup> Lankorst, M., « La résolution de conflits au niveau local : le cas du Rwanda », *Actes de la conférence Conflits fonciers : Défis et résolutions, lundi 14 juin 2010, RCN Justice et démocratie*.

La campagne d'identification des « vrais » *Bashingantahe*, qui a conduit à la création en 2002 d'un Conseil national des *Bashingantahe*, fut critiquée pour avoir privilégié des personnalités issues, en particulier, des élites intellectuelles urbaines. Jusqu'en 2005, l'institution *Ubushingantahe* était considérée comme la première instance de juridiction, préalable à la saisie des tribunaux de résidence. L'institution a ensuite progressivement perdu son rôle dans le système judiciaire : dans la loi de 2005 portant sur l'organisation de l'administration communale, les *Bashingantahe* n'ont plus qu'un rôle consultatif pour aider les élus collinaires à résoudre les problèmes familiaux, puis leur mention disparaît dans le texte révisé de 2010.

En RDC, la Constitution du 18 février 2006 redéfinit le dispositif judiciaire de la République. À l'échelon local, deux instances sont compétentes :

- Les tribunaux de paix (tripaix), créés dès 1968<sup>75</sup>, sont implantés au niveau de chaque commune ou territoire. Ils sont compétents en matière pénale et répressive mais aussi en matière civile, sur les litiges qui se rapportent à la succession, au droit de la famille, au divorce, aux terres coutumières de même que sur les litiges dont le montant ne dépasse pas 5 000 Francs congolais ;
- À défaut d'implantation des tripaix, les tribunaux de police et les juridictions coutumières institués en 1926, pendant la colonisation belge, sont maintenus. Les tribunaux coutumiers règlent des litiges qui relèvent de l'application de la coutume et non du droit écrit.

Au Nord-Kivu, on compte seulement deux tripaix : un à Beni et un à Butembo alors que la province compte six territoires.

#### ● Les limites des actions engagées

Les actions politiques que nous venons de décrire ont toutes marqué leurs limites.

##### Installation des réfugiés et déplacés

Les compensations et/ou indemnités, lorsqu'elles ont été consenties, l'ont été à un niveau très bas, bien en dessous de la valeur de la terre sur le marché. À ce jour, les États ne disposent pas de moyens suffisants pour indemniser les populations concernées, d'autant plus qu'il faudrait procéder à des indemnités rétroactives. Dans ces cas, jusqu'où remonter ? Et comment identifier les anciens ayants droit ?

La mise en application des dispositions des protocoles d'accord d'Arusha de 1993 pour le Rwanda et de 2000 pour le Burundi sur les réfugiés s'est avérée extrêmement difficile.

La qualité des inventaires des terres est remise en cause. Au Burundi, « la population dénonce l'arbitraire de l'Administration dans l'attribution des terres domaniales, l'absence de transparence, la confusion entre les terres domaniales et les terres appropriées ». <sup>76</sup>

##### Villagisation

Par ailleurs, certains sites d'implantation s'avèrent inappropriés car ils ne réunissent pas les conditions nécessaires à leur développement économique et commercial.

Les États ont manqué de moyens, ce qui explique que les infrastructures n'aient pas toujours été installées.

---

<sup>75</sup> Ordonnance-loi du 10/7/1968 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire créant les tribunaux de paix (et la cour suprême de justice) complétée par l'ordonnance-loi n° 78-005 du 29/3/1978 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire.

<sup>76</sup> RCN, *Justice et démocratie*, op. cit.

### Dispositifs juridictionnels

En RDC et au Burundi cohabitent deux systèmes dans la pratique : une juridiction fondée sur le « droit écrit formel » et une juridiction d'inspiration coutumière. (En RDC, la première est appelée à remplacer progressivement la seconde). Ces deux institutions interfèrent ou se concurrencent au détriment des usagers qui ne savent pas auprès de laquelle se référer, ou à leur profit quand ils savent tirer parti de l'une et de l'autre.

Au Rwanda, contrairement à ce qui se passe au Burundi et à la RDC, la population ne peut se rendre directement au tribunal ; elle est obligée de passer par les Abunzi.

Si le dispositif évite la juxtaposition des compétences, elle place la population devant des comités parfois partiels. « La corruption apparaît comme la principale cause de leur échec en réconciliation étant donné les liens inflexibles entre les personnes plaignantes et les accusés ». <sup>77</sup>

---

## Conclusion

---

L'histoire de la région est marquée par une succession de crises violentes résultant largement d'instrumentalisation par les politiciens des questions identitaires et foncières dans un contexte de pauvreté extrême.

La montée en puissance des violences, dont le contrôle de la terre est un enjeu crucial, s'explique par la juxtaposition de différents facteurs. En Afrique des Grands Lacs<sup>78</sup>, il s'agit à la fois de :

- pauvreté et/ou paupérisation rapide ;
- migrations massives qui créent une rareté objective de la terre, qui engendrent des rapports de force entre « autochtones » et « allochtones » et cristallisent des revendications identitaires, ethniques ou nationalistes ;
- faiblesse des États et/ou gouvernances partielles se traduisant par des appels aux votes sur une base ethnique,
- instrumentalisation du foncier et manque de clarté dans l'administration foncière.

La complexité des facteurs sous-jacents aux conflits rend extrêmement difficile la recherche de solutions. La mauvaise appréciation des multiples dimensions des questions foncières peut conduire à des solutions inadaptées qui seront de nouvelles sources de conflit.

Les crises et les politiques de chacun des pays ont influencé celles des pays voisins :

- D'une part, de manière indirecte : il est en effet difficile d'ignorer, par exemple, 1) la quasi-parfaite opposition des appartenances ethniques des chefs d'États successifs du Rwanda et du Burundi ; 2) comment la révolution sociale rwandaise de 1959 « a servi de repoussoir à l'élite Tutsi burundaise »<sup>79</sup> et comment son souvenir a alimenté la mise en place d'une politique « sécuritaire » de monopolisation progressive du pouvoir au Burundi et 3) comment l'assassinat du premier président burundais Hutu (Melchior Ndadaye) en 1993 a nourri au Rwanda l'animosité envers les Tutsi.
- D'autre part, de manière directe, via des interventions politiques et militaires. Par exemple : 1) en 1973, le président rwandais a soutenu la majorité Hutu du Burundi ; 2) en 1990, l'armée congolaise est intervenue au Rwanda pour aider le Gouvernement à repousser la branche

---

<sup>77</sup> Lankorst, M., op. cit.

<sup>78</sup> Mathieu, P., « Rôle et place du foncier dans les conflits et crises sociopolitiques », forum Foncier et développement, 09/11/2010.

<sup>79</sup> Cochet, H., « Burundi : la paysannerie dans la tourmente, Éléments d'analyse sur les origines du conflit politico-ethnique », La librairie FPH, série Dossier pour un débat n° 60, 1996, 83 p.

armée du FPR ; 3) en 1996 puis en 1998, le Rwanda a appuyé dans le Kivu des groupes rebelles congolais qui ont mené les deux guerres successives qu'a connues la RDC ; puis, et ce jusqu'à récemment, le Rwanda a appuyé le CNDP, groupe armé actif à l'est de la RDC.

- De plus, les pays frontaliers ont respectivement servi de refuges aux populations et aux opposants politiques. Ils ont ainsi souvent été le point de départ des tentatives de coups d'État. Le mouvement d'opposition rwandais – le Front patriotique rwandais (FPR) – a été créé en 1987 en Ouganda, où il a préparé et lancé des attaques armées contre le Rwanda. Depuis 1994, une partie des ex-génocidaires rwandais sont réfugiés au Kivu (RDC) et participent encore de la déstabilisation de la région.

Si chaque pays a ses propres contraintes politiques et législatives, il est évident que la stabilisation durable de la région des Grands Lacs dépendra de la stabilité sociale et économique simultanée de chacun des pays.

Les conflits politiques ont eu des conséquences diverses sur le foncier et les États ont tenté d'apporter des solutions variées.

On observe dans les trois pays une tendance à l'intégration/transformation des instances locales traditionnelles (Rwanda : *abunzi*, *gacaca* ; Burundi : *Bashingantahe*) voire coutumières (RDC) de gestion des conflits, dans des dispositifs administratifs étatiques. Si la prise en compte des instances locales paraît incontournable pour une meilleure gestion des conflits, notamment fonciers, les transformations idéologiques de ces instances nuisent à leur efficacité et tendent à les faire disparaître.

#### Les défis pour les États et les acteurs du développement

→ **Face au retour des populations déplacées.** Identifier les territoires sur lesquels pourront être installés, sans contestation, les réfugiés et déplacés ; mettre en place des mécanismes transparents pour garantir le retour pacifique des populations ; appréhender la pertinence du retour des déplacés internes sur leurs collines et, à défaut, mettre en place des dispositifs d'insertion locale.

→ **Face à la nouvelle structuration de la société, la détérioration des rapports sociaux et la disparition de la mémoire foncière.** Limiter les phénomènes d'exclusion de l'accès au foncier d'une partie de la population, dont les femmes et les orphelins ; reconstruire les liens sociaux (rétablir un tissu social) ; et reconstituer durablement l'histoire foncière rurale (recouvrer l'historique foncier rural).

→ **Face à la perte de confiance des populations envers les politiques.** Comment rétablir la confiance des populations envers les instances de gestion foncière ? Pour cela, quelles structures favoriser et/ou quels dispositifs mettre en place ?

---

# Les politiques foncières du XXI<sup>e</sup> siècle dans l’Afrique des Grands Lacs

---

---

## Caractéristiques des législations foncières actuelles

---

Au Burundi, dans l'attente de la promulgation du nouveau code foncier, le dispositif domaniale et foncier est régi par la loi n° 1/008 du 1er septembre 1986, portant Code foncier du Burundi. La révision de ce dispositif législatif est en cours.

En RDC, en attendant la promulgation de la loi portant principes fondamentaux relatifs au secteur agricole ayant des incidences directes sur le foncier, l'organisation domaniale foncière est organisée autour d'un texte fondamental : la loi n° 73-021, du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. Il a été complété par d'autres textes rassemblés dans le Code foncier, tel qu'il a été publié par le Journal officiel de la République, sous la forme du numéro spécial du 5 avril 2006.

Au Rwanda, l'organisation domaniale et foncière a été complètement refondue en 2005 (loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005 portant régime foncier au Rwanda), après une longue période de réflexions et de travaux préparatoires<sup>80</sup>.

### • Les différentes approches

Les politiques foncières actuellement en vigueur suivent différentes démarches vis-à-vis des droits fonciers locaux/coutumiers et le rôle des autorités coutumières dans la gestion des terres.

#### La reconnaissance des droits fonciers locaux

Dans certains cas, les droits fonciers locaux sont reconnus *de facto* dans la mesure où il est fait mention de leur existence dans la législation sans que de plus amples précisions soient données sur le processus de leur « reconnaissance légale » : sans attribution de droits réels ou de droits personnels. Par exemple en RDC, la loi n° 73-021 ne précise pas les conditions selon lesquelles le « droit coutumier » peut fonder un droit de concession.

En général, la reconnaissance juridique des droits fonciers des individus et des familles implique que ceux-ci soient enregistrés. Une procédure d'enregistrement des droits, dite « formalisation des droits », consiste selon les pays en l'attribution de droits « réels » ou en la reconnaissance administrative des droits d'occupation.

L'attribution de droits « réels » (titres de propriété, baux emphytéotiques, etc.) opposables au tiers, transmissibles, cessibles (vente et héritage) et hypothécables. Dans le cas où l'État reconnaît les droits locaux coutumiers comme des droits de propriété, les terrains appropriés sortent de la domaniale et donc de la compétence de l'État. C'est le cas du Burundi.

---

<sup>80</sup> Rochegude, A. et Plançon, C., op. cit

La reconnaissance administrative des droits d'occupation est souvent limitée dans le temps et conditionnée au respect d'un cahier des charges qui établit des restrictions sur l'usage et sur les conditions de transfert. Dans ce cas, les terrains restent des terres domaniales. C'est le cas de la RDC et du Rwanda.

#### La reconnaissance des modes locaux de régulation et les instances de gestion foncière

Ils peuvent s'inscrire dans différentes logiques :

- *Logique d'absorption des pratiques locales.* Dans ce cas, la gestion foncière relève d'un dispositif public qui gère les droits reconnus ; les instances coutumières n'ont qu'un rôle consultatif éventuel. La gestion foncière locale peut alors se faire via la déconcentration des services de l'État à des échelles plus locales, voire au niveau d'instances administratives décentralisées. C'est le cas du Rwanda et de la RDC.
- *Logique d'articulation des modes de régulation foncière.* L'État reconnaît la légitimité et la responsabilité d'instances locales de gestion foncière. Il reconnaît un droit de gestion foncière à des communautés et à leurs leaders ou attribue des prérogatives foncières à des instances locales élues. Dans ce cas, la politique peut parfois consister à décentraliser de la gestion foncière au profit d'instances locales élues qui ont le pouvoir de prendre directement des décisions (au moins dans certains domaines de compétences). C'est le cas du Burundi dans le cadre du projet de Code foncier.

#### ● **Analyse croisée des législations foncières**

##### Les similitudes

Les droits acquis par la coutume sont reconnus

- Au **Burundi**, « sont reconnus et protégés par la loi tous les droits fonciers exercés par toute personne physique ou morale de droit privé sur des terres non domaniales, lorsqu'ils sont : [...] soit reconnus aux titulaires de droits privatifs exercés en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente, alors même qu'ils ne seraient pas encore constatés dans un certificat d'enregistrement. [...] » (art. 329). Cependant, « sont considérées comme pouvant faire l'objet de droits privatifs coutumiers les terres rurales effectivement exploitées » (art. 330, loi n° 1/008 du 1er septembre 1986).
- En **RDC**, « les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque – individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux » (art. 388, loi n° 73-021 du 20 juillet 1973).
- Au **Rwanda**, « est reconnue propriétaire des terres résultant de la coutume toute personne qui l'a héritée de ses parents, reçue de l'autorité compétente ou à travers d'autres voies et moyens reconnus dans la coutume du pays, soit par achat, don, échange et partage » (loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005).

L'enregistrement constitue la reconnaissance légale du droit foncier

- Au **Burundi**, « sous réserve des droits privatifs exercés en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation régulière, les droits fonciers ne sont légalement établis que par un certificat d'enregistrement délivré par le conservateur des titres fonciers » (art. 334, loi n° 1/008 du 1er septembre 1986).
- En **RDC**, « le droit de jouissance d'un fonds n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement du titre concédé par l'État » (art. 219, loi n° 73-021 du 20 juillet 1973) ?
- Au **Rwanda**, « la confirmation de la cession ou du bail des terres [...] est attestée par un certificat d'enregistrement des terres délivré par le conservateur des titres fonciers » (art. 26, loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005).

### Les divergences

#### La présomption de domanialité

- Au **Rwanda**, l'État est nu-propiétaire de toutes les terres ; il a un droit éminent sur le sol. « *La terre fait partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais ; les ancêtres, les générations présentes et futures* ». À ce titre, « *seul l'État dispose d'un droit éminent de gestion de l'ensemble des terres situées sur le territoire national, qu'il exerce dans l'intérêt général de tous en vue d'assurer le développement rationnel économique et social* ». Il « *est seul habilité à accorder des droits d'occupation et d'usage de la terre* » (art. 3, loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005 portant régime foncier au Rwanda).
- En **RDC**, l'État est également nu-propiétaire de toutes les terres ; il a un droit éminent sur le sol. « *Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État* » (art. 53, loi n° 73-021 du 20 juillet 1973).
- Au **Burundi**, l' « *État dispose d'un droit éminent de gestion des terres du patrimoine national* » (art. 2, loi n° 1/008 du 1er septembre 1986). L'État n'est pas présumé propriétaire de toutes les terres. Les terres non domaniales sont « *appropriées* » : les « *titulaires de droits privatifs exercés en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente* » sont présumés propriétaires des terres qu'ils mettent en valeur.

#### L'enregistrement des droits fonciers

- Il est rendu obligatoire au **Rwanda** : « *l'enregistrement des terres par leurs propriétaires est obligatoire* » (art. 30, loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005).
- Il n'est pas obligatoire au **Burundi** : « *Les droits [...] reconnus pourront être constatés dans un certificat d'enregistrement sous réserve des droits des tiers et après vérification de la réalité et de l'étendue des droits du requérant* » (art. 329, loi n° 1/008 du 1er septembre 1986) ni en **RDC**, « *les terres du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire ou d'une servitude foncière* » (art. 57, loi n° 73-021 du 20 juillet 1973).

#### La propriété de l'usage et de l' « immeuble »

- Au **Rwanda**, la propriété de l'usage est déterminée dans le temps : « *toute personne physique ou morale qui possède la terre, acquise soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation régulièrement accordée par les autorités compétentes, soit par l'achat, en est reconnue propriétaire, liée par un contrat d'emphytéose* » (art. 5, loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005).
- En **RDC**, au lieu de la propriété privée du sol, il faut parler du « *droit de jouissance* » (exposé des motifs de la loi n° 73-021, du 20 juillet 1973). Les Congolais ne peuvent être propriétaires que de « *l'immeuble* ».

#### La « propriété privée » au sens civiliste du terme

- Elle a « *disparu* » en **RDC** : « *Tout droit de propriété foncière qui a été acquis régulièrement par les Zairois, personnes physiques, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est converti, pour autant qu'il ait été matérialisé par une mise en valeur conforme aux lois et règlements, en un droit de concession perpétuelle* » (art. 4, loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 modifiant l'art. 369 de la loi 73-021).
- La propriété privée est conservée au **Burundi** : « *Toutes les terres [...] non domaniales et dites "appropriées" [...] appartiennent à des personnes physiques ou morales de droit privé.* » (art. 8) « *La propriété foncière est le droit de disposer d'un fonds d'une manière absolue et exclusive, sauf restriction résultant de la loi* » (art. 21, loi n° 1/008 du 1er septembre 1986).

#### La gestion foncière selon la coutume et par les autorités coutumières

- Elle n'est pas reconnue dans la législation du **Rwanda**.

- Mais elle est reconnue « par défaut » en **RDC** : « Les terres qui font partie du domaine privé de l'État sont urbaines ou rurales » (art. 60, loi n° 73-021 du 20 juillet 1973). Les terres occupées par les communautés locales en dehors des centres urbains sont de la compétence des autorités coutumières. « Pour les localités érigées en circonscriptions urbaines, le président de la République ou son délégué fait dresser un plan parcellaire des terrains à concéder » (art. 63, loi n° 73-021, du 20 juillet 1973).

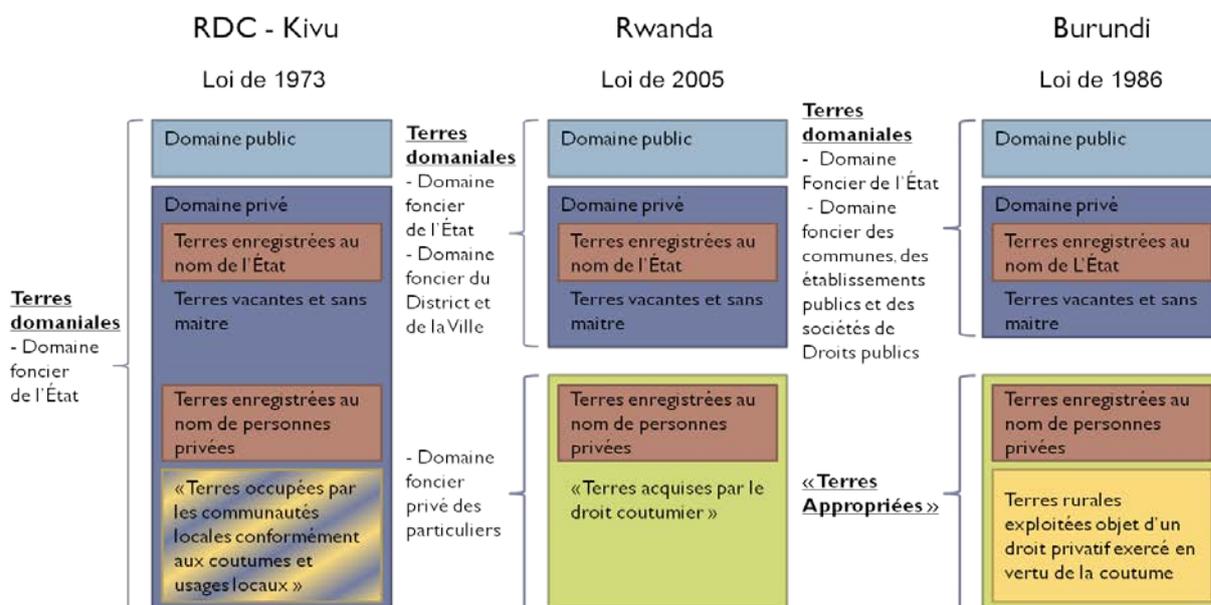
Les restrictions aux droits fonciers

- Au **Rwanda**, 1) les concessionnaires ou cessionnaires de terres doivent se conformer au programme de gestion, d'utilisation et d'aménagement des terres défini dans le cadre du dispositif d'aménagement du territoire national ; 2) « Il est interdit de morceler les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage d'une superficie inférieure ou égale à un hectare. De même, les terres d'une superficie inférieure ou égale à cinq hectares ne peuvent être morcelées par le propriétaire que sur autorisation de la commission foncière de l'endroit » (art. 20, loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005).
- En **RDC**, les droits de jouissance sont reconnus aux particuliers mais leur validité est subordonnée à la mise en valeur (exposé des motifs de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973).

Les marais

- Au **Rwanda** : « les terres de marais appartiennent à l'État. Elles ne peuvent être cédées définitivement à des particuliers ni acquises sous prétexte de les avoir occupées pendant une longue durée » (art. 29, loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005 portant régime foncier au Rwanda).
- Au **Burundi**, les marais font partie du domaine privé de l'État mais « les marais exploités appartiennent à celui qui les a mis en valeur » (art. 331, loi n° 1/008 du 1er septembre 1986).

Figure 6 : Statuts des terres en RDC, Rwanda, Burundi en octobre 2010



Source : Pèlerin, É.

---

## Spécificités des politiques foncières

---

### ● La Vision 2020 du Rwanda

La loi n° 08/2005 du 14 juillet 2005 portant régime foncier au Rwanda et la politique agricole rwandaise actuelle (NAP) sont des éléments stratégiques de la politique générale de l'État rwandais exposée dans le document *Vision 2020*.

L'un des six piliers du document est la « *transformation de l'agriculture en un secteur productif, à haute valeur, orienté vers le marché avec des liens vers d'autres secteurs*<sup>81</sup> ». Dans ce même document, l'utilisation des « ressources des terres » est jugée « *inefficace et non viable, limitant la rentabilité des terres et des infrastructures, tout en dégradant la capacité nationale à conserver l'eau de pluie* ». Il est donc prévu que : 1) « *La terre sera réorganisée et consolidée afin de créer un espace adéquat pour une agriculture moderne et viable* » ; 2) des réformes institutionnelles et légales seront mises en œuvre pour que soit assurée la sécurité de la propriété foncière ; et 3) le développement d'un marché relatif au patrimoine foncier sera encouragé.

Dans la pratique, la politique agricole et la loi foncière font preuve d'un intérêt similaire pour les paysans compétitifs et commerciaux de grande échelle.

- L'objectif général de la NAP, opérationnalisé dans le Plan stratégique pour la transformation agricole de 2004 (PSTA), est de transformer le secteur agricole d'une production basée sur la subsistance vers une activité économique moderne, professionnelle, commerciale et compétitive. La croissance doit provenir de deux types de cultures : d'une part, celles qui sont liées à la potentialité d'exportation : le thé et le café, à savoir les cultures pour lesquelles le PTSA prévoit un rôle majeur pour le secteur privé ; et d'autre part, celles qui sont liées au développement du marché intérieur : les filières privilégiées comprenant le maïs, le riz<sup>82</sup>. La production de ces différentes cultures est « régionalisée » en fonction des conditions agro-bioclimatiques. Le PTSA veut aussi appuyer le développement de systèmes d'élevage intégrés et l'exploitation d'opportunités pour l'agrobusiness. Le Gouvernement préconise la diminution du nombre de microexploitations au profit d'unités de production de plus grande taille, allant de pair avec la spécialisation régionale de la production et le retrait d'une partie de la population de l'activité de production agricole. Ainsi, la politique agricole tend à augmenter les opportunités des paysans de plus grande échelle au détriment des petits paysans.
- L'objectif de la loi n° 08/2005 du 14 juillet 2005 est « *de trouver comment résoudre le dualisme existant entre droit écrit et coutume et la pluralité des principes coutumiers d'accès pour permettre une gestion efficace des terres et une sécurisation des droits fonciers, mais également permettre à l'État de mettre en place une stratégie de développement agricole pour parvenir à la sécurité alimentaire*<sup>83</sup> ». Pour cela, le Gouvernement rwandais tend à « consolider » des petites parcelles de terre en des parcelles plus grandes, et cela entre les mains d'un nombre plus restreint de fermiers jugés plus efficaces et productifs. « *Dans le cadre de l'intérêt public et pour assurer une exploitation économiquement rentable des terres rurales, (les autorités) peuvent ordonner des opérations de remembrement des propriétés foncières pour leur exploitation. [...] Il est interdit de morceler les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage d'une superficie inférieure ou égale à un hectare* » (art. 20). La nouvelle loi foncière confère aux autorités le droit d'imposer des sanctions à celui qui ne respecte pas l'obligation de conserver effectivement la terre et de l'exploiter d'une façon productive (art. 73). Les au-

---

<sup>81</sup> Gouvernement du Rwanda [GdR], *Vision 2020*, Kigali, ministère des Finances et de la Planification économique, 2000.

<sup>82</sup> Ansoms, A., *Poursuivre la croissance, oubliant les pauvres ? Une analyse critique des politiques rurales du Rwanda*, 2008.

<sup>83</sup> André, C., *Terres rwandaise, accès, politiques et réforme foncières*, 1998.

torités locales ont des pouvoirs très étendus sur la gestion, la réquisition et même la réattribution de la terre (art. 74). L'accès inégal à l'information dans le processus d'enregistrement tend à privilégier une partie minoritaire de la population<sup>84</sup>.

Le danger existe que les politiques rurales en cours n'affaiblissent progressivement les petits paysans. Beaucoup pourraient être obligés de vendre leur terre pour surmonter les problèmes économiques et sans perspectives réelles de rachat ou d'emploi dans d'autres secteurs d'activités, ils perdront leurs capacités autoproductives de subsistance.

Les politiques rurales rwandaises sont perçues avec inquiétude par une partie de la population paysanne. Cela concerne notamment les modalités du remembrement, les risques de confiscation abusive des terres et les faibles indemnités qui compenseraient les expropriations.

### ● La Lettre de politique foncière et le nouveau Code foncier du Burundi

Fort des constats de crise foncière et domaniale, le Gouvernement burundais a engagé un processus d'élaboration d'une nouvelle politique foncière, dont les orientations sont décrites dans la Lettre de politique foncière adoptée par le conseil des ministres en 2009 puis par décret présidentiel n°100/72 du 26 avril 2010.

Ce document indique les orientations prises par le Gouvernement burundais pour organiser certains aspects de l'accès à la terre et à ses ressources naturelles, en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits fonciers. La Lettre de politique foncière s'inscrit dans les stratégies gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou d'environnement.

Cette lettre affiche clairement la volonté de « *réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'acteurs locaux avec la légalité*<sup>85</sup> ». Elle vise à «  *rapprocher des lois conçues au niveau central mais peu utilisées aux échelons locaux, de pratiques généralisées à l'échelle collinaire* ». Ainsi, parallèlement à la modernisation des outils actuels, la décentralisation de la gestion foncière permettra de mieux appréhender ces réalités et de répondre aux attentes des citoyens.

L'objectif de la politique foncière est « *de développer une gestion foncière favorable à la réconciliation nationale et à l'atténuation des risques de conflits interpersonnels, à la production et au développement économique* ».

Quatre axes stratégiques sont proposés :

- rénovation de la législation,
- modernisation des services de l'État chargés de la gestion foncière,
- mise en œuvre de la décentralisation de la gestion foncière,
- inventaire des terres domaniales.

Le troisième axe stratégique consiste en la décentralisation de la gestion foncière, concrétisée par la mise en place de services fonciers communaux, la mise en œuvre de procédures de reconnaissance publique et contradictoire des droits reconnus localement sur les terres, et la validation légale de ces droits reconnue par la délivrance selon des procédures simplifiées et peu coûteuses de certificats fonciers.

Ainsi, le Gouvernement burundais affiche clairement la volonté politique d'apporter des solutions pour la sécurisation foncière de la population rurale « pauvre », largement marginalisée dans les politiques foncières précédentes.

---

<sup>84</sup> Ansoms, A., La politique de réforme agraire rwandaise et la nouvelle loi foncière vue sous l'angle du genre, 2007.

<sup>85</sup> Lettre de politique foncière, 18 septembre 2008.

Parallèlement à des expériences pilotes conduites avec l'appui de bailleurs de fonds extérieurs, le Gouvernement a pris deux mesures : 1) constitution d'un comité technique interministériel élargi à des représentants de la société civile et des coopérations bilatérales pour élaborer un nouveau Code foncier, et 2) création d'une cellule de coordination de la réforme foncière. Ces entités sont toutes les deux sous la coordination du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux publics. Ces travaux ont donné lieu à la rédaction d'un projet de loi portant révision du Code foncier (voté à l'unanimité le 26 avril 2011 par l'Assemblée nationale) qui était en juillet 2011 en cours de promulgation.

Cette loi reconnaît et protège « tous les droits réels exercés par toute personne physique ou morale de droit privé en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente sur des terres non domaniales, se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain »<sup>86</sup>. Ces droits peuvent faire l'objet sur demande d'un certificat établi par le service foncier des communes et après réalisation d'une enquête foncière impliquant une commission de reconnaissance composée d'un représentant de l'administration communale, du chef de colline ou de son représentant, de deux élus collinaires, et de personnes ressources locales mobilisées pour leur connaissance foncière des lieux. Le certificat peut être établi à titre individuel ou collectif. « La propriété foncière non titrée, constatée par un certificat foncier communal, permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque. »<sup>87</sup>Le certificat peut faire l'objet d'une transformation en titre foncier après bornage. Les modalités de fonctionnement exact des services fonciers communaux seront fixées par décret.

Si ce texte offre des avancées, plusieurs sujets restent sous-traités, comme par exemple : les modalités/procédures favorisant la résolution des conflits existants, la révision des textes législatifs ayant une implication directe sur les problématiques foncières (notamment la loi sur la succession). Mais le principal défi aujourd'hui reste la mise en œuvre de cette loi sur l'ensemble du territoire.

### • Les projets de Code agricole et de Code foncier de la RDC

En RDC, trois textes législatifs ont/auront une incidence sur le contexte foncier : la Constitution, le projet de loi portant Code agricole et le Code foncier révisé.

**La Constitution du 18 février 2006** crée des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie) (art. 3) dont certaines se voient attribuer des compétences dans le secteur domanial et foncier. La nouvelle constitution ouvre des perspectives intéressantes dans le sens où elle permet l'adoption de lois provinciales (édits) sur le foncier qui soient complémentaires des lois nationales existantes et actualisées, adaptées à chaque province. De plus, « deux ou plusieurs provinces peuvent, d'un commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portent sur les matières relevant de leurs compétences » (art. 199, Constitution du 18 février 2006).

**Le Code agricole.** Face à un bilan du secteur agricole négatif, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a entrepris en 2007 la rédaction d'une politique et d'un code agricole. Le projet de code, élaboré après plusieurs consultations par un comité interministériel ouvert notamment à des représentants de la société civile « a pour but de créer un contexte harmonieux et incitatif entre l'entreprise agricole, d'élevage ou de pêche, les associations paysannes, les ONGD d'encadrement, avec l'État et ses services jusqu'au citoyen consommateur, en vue de tisser des

---

<sup>86</sup> Projet de loi portant révision du Code foncier.

<sup>87</sup> Idem.

*relations profitables et durables entre ces différentes structures. Il s'agit de développer l'encadrement du paysan, de rétablir la sécurité physique, l'équité dans l'accès et la répartition des terres.* » Les organisations paysannes et de la société civile ont fortement contribué à l'élaboration de ce projet de code avec comme fil directeur une plus grande prise en compte des intérêts paysans. Elles ont ensuite mené un plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour son adoption. C'est, grâce à ce plaidoyer des institutions de la société civile, que l'Assemblée nationale a finalement adopté, le 3 mai 2011, une loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

Cette loi fixe les grandes orientations de la nouvelle politique agricole. Elle a pour objectif de créer une dynamique de développement agricole à partir de la décentralisation et des organisations paysannes. Elle détermine par ailleurs « *les conditions incitatives pour promouvoir l'investissement agricole sur un plan fiscal, énergétique, foncier et d'accès aux nouvelles technologies, intrants et semences de qualité, aux informations sur les prix et marchés du domaine. Il s'agit aussi de redéfinir les conditions du refinancement du secteur agricole, de la formation de la jeunesse, de la relance de la recherche agronomique, de l'implantation de filières bien organisées allant de la semence à la commercialisation et la transformation* »<sup>88</sup>.

En matière de foncier plus spécifiquement, l'article 17 précise qu'il est « *reconnu à chaque communauté locale les droits fonciers exercés collectivement ou individuellement sur ses terres conformément à la loi. L'ensemble des terres reconnues à chaque communauté locale constitue son domaine foncier de jouissance et comprend des réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et les boisements utilisés régulièrement par la communauté locale* »<sup>89</sup>. L'article 18 précise par ailleurs que « *l'exercice collectif ou individuel de ces droits ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement* »<sup>90</sup>. De plus, ce projet de loi, qui doit encore être promulgué par le Président de la République, prévoit la création de conseils consultatifs au niveau de chaque entité territoriale décentralisée. Ces instances, dont l'organisation et le fonctionnement seront définis par arrêté du gouverneur de province, représenteront le premier niveau de conciliation des conflits fonciers.»

Dans la perspective de réaliser une **réforme foncière**, le président de la République a nommé une « *conseillère spéciale du président aux Affaires foncières et à l'Environnement* » et des consultations ont commencé au cours de l'année 2010. Le ministère des Affaires foncières a commencé le chantier de la réforme foncière par le lancement des activités de la « *Commission préparatoire des travaux de la réforme du Code foncier* » (créée par l'arrêté n° 181/CAB/MIN/AFF. FONC/2010 du 29 janvier 2010 en mars 2010), qui a abouti à la rédaction des termes de référence de cette réforme du Code foncier. En mai 2010, s'est tenue une conférence nationale sur la problématique foncière regroupant différents acteurs<sup>91</sup>.

Le contenu et les approches du Gouvernement congolais ne sont pas encore assez clairement définis et connus. Cependant, les acteurs de la société civile, notamment de l'est de la RDC, sont particulièrement mobilisés et vigilants sur les orientations qui seront prises en ce qui concerne les droits fonciers des communautés locales.

---

<sup>88</sup> *Projet de loi portant principes fondamentaux relatifs au secteur agricole.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ministère des Affaires foncières et ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme, Document d'orientation : Programme REDD+ Modernisation et sécurisation foncière, 2010.*

Dans les trois pays, les législations foncières actuelles sont le fruit des évolutions contextuelles, des influences extérieures, mais surtout, des choix politiques en matière de développement.

Le Rwanda, la RDC et le Burundi sont à différents niveaux de réflexion et/ou de mise en œuvre de leur politique foncière.

→ Le Rwanda met en place une politique interventionniste dans laquelle l'enregistrement des droits fonciers par les services de l'État est obligatoire et constitue l'un des outils privilégiés pour contraindre à une mise en valeur agricole allant à l'encontre des stratégies paysannes de subsistance et de gestion des risques.

→ À l'inverse, le Burundi s'apprête à valider un nouveau Code foncier qui s'oriente vers la décentralisation de la gestion foncière et la mise en œuvre de procédures de sécurisation foncière plus proches des réalités locales, impliquant les communautés locales dans la reconnaissance des droits fonciers.

→ La RDC n'en est qu'au stade des consultations. Les débats entre les différents acteurs s'orientent principalement vers la modernisation de l'Administration foncière et « la décentralisation » ou non de prérogatives en matière de gestion foncière.

Quel que soit le degré d'avancement des décisions et de mise en œuvre des politiques, *« le défi principal pour les décideurs politiques et les bailleurs internationaux est de changer leur attention d'une logique purement orientée sur la transformation agricole vers des politiques de développement rural plus intégrées et plus orientées vers la distribution. »*<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Ansoms, A., op. cit.

---

# L'insécurisation foncière en Afrique des Grands Lacs

---

En Afrique des Grands Lacs, dans chacun des pays à des degrés divers, l'insécurité foncière s'est progressivement construite et accentuée au fil des conflits, des changements économiques, des crises politiques, des mouvements de population et de la croissance démographique. À partir de l'analyse des différentes évolutions en jeu, on peut dégager quatre grands facteurs à travers lesquels se construisent aujourd'hui les situations d'insécurité foncière dans les trois pays étudiés.

- **La remise en cause des droits fonciers et des usages de la terre**

Les usages de la terre sont multiples mais, en Afrique des Grands Lacs, la terre constitue, pour plus de 85 % de la population, un facteur de production agricole (son outil). Au cours de l'histoire et encore aujourd'hui, les pouvoirs publics et les acteurs politiques ont cherché à transformer l'usage que les paysans faisaient de la terre, pour servir les intérêts de personnes privées proches du pouvoir et/ou au nom du développement économique et de l'intérêt commun.

Les changements d'usages imposés notamment à la paysannerie par le biais de différents outils, et parfois par la force, ont consisté en la privation des droits notamment fonciers.

### La perte des droits fonciers sur une terre au profit d'autres acteurs

Les paysans ont été, selon les régions, expulsés de leur terre par les autorités, et cela : soit au profit de nouveaux occupants politiquement ou « identitairement » proches du pouvoir, soit au profit d'acteurs économiques (entreprises privées ou étatiques, etc.) jugés plus performants que l'agriculteur paysan, soit enfin pour cause d'intérêt public ; dans d'autres situations, ils ont été expulsés par des acteurs armés.

Les évictions (pertes de droit) ont alors profité :

- à des projets de développement agricole : champs de thé au Rwanda, fermes d'élevage au Kivu ;
- à des infrastructures publiques ;
- à des exploitations minières et forestières. Au Kivu, les paysans sont chassés, d'une part, par l'État qui a octroyé de grandes concessions minières et forestières à des sociétés privées (notamment étrangères) et d'autre part, par les milices armées impliquées dans les crises congolaises et transfrontalières (génocide rwandais). Ces milices ont progressivement pris le contrôle des filières informelles d'extraction et de commercialisation des minerais. Cette source d'insécurité est l'une des spécificités du Kivu et l'un des enjeux majeurs pour la stabilisation de la région ;
- à des projets environnementaux : la création de parcs nationaux (parc des Virunga, parc de la Ruvubu). Les projets de reboisement au Burundi ont conduit à l'expulsion et au déplacement des populations.

### Les contraintes sur l'usage des sols et normes de production

Les paysans d'Afrique des Grands Lacs ont continuellement été contraints, depuis la colonisation, de planter des cultures dites obligatoires (comme le café) et de respecter des itinéraires techniques allant à l'encontre du bon fonctionnement des systèmes agraires paysans. Au Rwanda par exemple,

la politique de consolidation des terres est particulièrement contraignante dans la mesure où elle impose des cultures et des pratiques contraires aux stratégies paysannes de gestion des risques et de sécurité alimentaire des ménages.

En imposant des changements d'usage des sols aux ayants droit ou en mettant en place des politiques agricoles susceptibles de conduire à l'éviction des populations locales (cas de la loi agricole du Rwanda), l'action publique a ainsi contribué et contribue encore aujourd'hui à accroître les processus d'insécurité foncière.

- **Les divisions successorales et l'amenuisement des tenures**

La réduction de plus en plus importante des surfaces productives, les divisions successorales, l'absence d'alternatives à l'agriculture et la précarité économique sont autant de facteurs qui font monter la pression foncière. Les compétitions pour l'accès à la terre sont telles qu'elles favorisent l'augmentation du nombre de conflits privés ou intrafamiliaux. Les remises en cause des partages successoraux et des transactions (marchandes ou non) sont de plus en plus fréquentes, notamment au Rwanda et au Burundi, alors que les ventes de détresse se multiplient.

- **Les conflits politiques et les déplacements de population**

Les conflits politiques ont entraîné des pertes humaines et le déplacement de plusieurs millions de personnes au cours de l'histoire. Le retour des réfugiés et des déplacés internes est particulièrement délicat compte tenu de la destruction des liens sociaux et des liens de confiance entre les composantes ethniques de la population, de la disparition, avec celle des « anciens », de la mémoire agraire et foncière, et de la raréfaction objective de terres d'accueil étant donné la forte croissance démographique dans des zones déjà fortement peuplées.

- **Les carences et la concurrence entre les instances de gestion des questions foncières**

Dans les trois pays, on observe un pluralisme juridique et une pluralité d'instances ayant compétence légitime ou légale de gestion et/ou d'arbitrage sur les questions foncières. L'Administration foncière, les chefferies du Kivu, les juridictions formelles et transitionnelles, les instances de conciliation appuyées par les organisations de la société civile sont souvent en concurrence.

La multiplication des instances entraîne un manque de lisibilité favorable aux manipulations et à la corruption, qui s'exercent toujours au détriment des plus faibles et des moins instruits. De plus, il s'avère que malgré leur nombre ces instances ne répondent jamais vraiment aux attentes des populations rurales pauvres, pourtant majoritaires.

Les différentes instances de prise en charge des questions foncières ont perdu progressivement leur légitimité aux yeux de la majorité des acteurs.

Le Burundi, le Kivu (RDC) et le Rwanda se partagent un milieu géographique et des enjeux liés au foncier similaires. Cependant, ces enjeux communs ne se posent pas dans les mêmes termes en fonction des trajectoires politiques et historiques de chacun.

Ce contexte rend illusoire la perspective de solutions communes aux trois pays sur la thématique foncière. Cependant, il paraît évident que pour garantir et préserver la paix sociale à l'échelle régionale, les politiques foncières propres à chaque pays devront répondre aux aspirations de la paysannerie et que les États transfrontaliers et les acteurs du développement devront s'entendre sur leurs stratégies foncières et sur l'analyse des facteurs potentiels de déstabilisation qui pourraient en découler.

Dans le contexte socio-économique instable du Kivu et fragile du Rwanda et du Burundi, la sécurisation de l'accès au foncier est une orientation politique à privilégier pour la stabilisation des situations postconflit.

Face aux enjeux de sécurisation du foncier et aux manques des interventions publiques en la matière, la société civile a depuis quelques années largement investi ce champ d'actions.



## Des actions de la société civile

Parallèlement aux actions engagées par les États ou en partenariat avec l'Administration, des organisations de la société civile ont cherché à répondre aux défis qu'il fallait relever au lendemain des conflits (guerre civile, génocide).

L'émergence d'un grand nombre de ces organisations dans les années 1990 s'explique par le contexte général de revendications démocratiques, de crise de légitimité et de manque de moyens des États de l'Afrique des Grands Lacs pour assurer l'accès des populations aux services de base. Dans cette période de postcrise, la société civile s'efforce d'agir comme un « front » pour dénoncer les abus de pouvoir et rappeler constamment les obligations des gouvernants envers les peuples.

Au cours des deux dernières décennies, la société civile est devenue l'un des partenaires privilégiés de la coopération. Elle a ainsi largement pris part à la construction de la paix dans l'Afrique des Grands Lacs.

Dans le contexte d'urgence des après-crisés, la problématique foncière n'a pas été une priorité d'intervention pour les acteurs du développement, y compris de la société civile, car 1) le rôle du foncier dans les crises, et donc pour la paix, n'est apparu que progressivement ; 2) la complexité de la thématique foncière a souvent servi de repoussoir aux bailleurs de fonds ; et 3) la question foncière, multidimensionnelle, est difficile à appréhender.

Il ressort des études pays Rwanda, Burundi, Kivu-RDC sur la thématique foncière du CCFD-Terre Solidaire et Gret de 2009, et de l'Étude de International Alert de 2010 qu'un grand nombre d'acteurs de la société civile travaillent sur la question foncière sans que cette thématique soit leur spécialité. L'inventaire<sup>93</sup> des initiatives de paix dans le Sud et le Nord-Kivu (RDC) montre que « *la grande majorité des acteurs de la société civile interviennent dans la gestion des conflits fonciers et familiaux* » alors que « *les acteurs internationaux focalisent leurs analyses et interventions sur les dimensions nationales et régionales du conflit et notamment les questions militaires et économiques* ».

Chaque structure expérimente et se construit une expérience et des savoir-faire. Nous avons choisi d'illustrer un éventail diversifié de réponses de la société civile aux enjeux liés au foncier dans la région et de discuter les atouts et limites de ces interventions, dans le but d'alimenter la réflexion. Ce choix s'est fait en fonction de liens de partenariat et de collaboration existants entre les organisations à l'initiative de cette étude et les porteurs des initiatives présentées ici. Ce choix ne prétend ni à l'exhaustivité ni à l'exemplarité dans la mesure où de nombreux autres acteurs de la société civile mènent des initiatives sur la problématique foncière, qui gagneraient tout autant à être documentées et capitalisées.

---

<sup>93</sup> Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la république démocratique du Congo, *International Alert*, 2010.

---

# Résoudre les conflits pour consolider le tissu social

---

Après les guerres et les troubles sociaux, et compte tenu de l'érosion de la confiance des usagers envers les juridictions même transitionnelles (cf. page 49) ou coutumières, les organisations de la société civile ont développé de nouveaux espaces de gestion des conflits.

---

## Le contrat social et les comités de paix par ACORD-Burundi

---

ACORD (*Agency for Cooperation and Research in Development*) est une ONG panafricaine créée en 1976. Présente au Burundi depuis 1994, l'organisation contribue à l'amélioration des moyens de subsistance des populations vulnérables, dont les déplacés et les rapatriés, ainsi qu'à la lutte contre leur marginalisation et leur exclusion. Le programme de consolidation de la paix sociale au Burundi mené par ACORD-Burundi comprend quatre composantes principales : moyens d'existence / souveraineté alimentaire ; genre et exclusion sociale ; VIH/SIDA ; et conflit et gouvernance locale.

C'est dans le cadre de cette dernière composante « transformation des conflits » et du programme d'Appui aux initiatives locales de rapprochement des communautés divisées par les conflits qu'ACORD-Burundi a développé une méthodologie dite de « contrat social ».

- **Contexte**

*Les conflits fonciers de Rango*

La commune de Rango, située au sud de la province de Kayanza, est l'une des plus densément peuplées du pays avec plus de 400 hab/km<sup>2</sup> (estimation 2006). Dans cette région la culture du café a été développée de longue date. Cette commune est l'une des communes de la province, mais aussi du pays, les plus touchées par la crise de 1993. Les massacres ont provoqué une dispersion de la population et la création de quatre sites de déplacés internes dans différentes zones. Les sites de Gikomero, Gasenyi, Buryamanka et Karehe comptaient, en 2006, 1 968 ménages, soit 8 546 personnes<sup>94</sup>.

L'histoire conflictuelle, les caractéristiques humaines et agricoles de Rango en font une commune où :

- les liens sociaux ont été fortement déstabilisés. Les groupes anciennement en conflit vivent très près les uns des autres : sur la même colline, parfois au sein de la même famille. Les animosités, les peurs et les stéréotypes profondément enracinés persistent ou du moins semblent prêts à resurgir à toute occasion. À Rango, les conflits ont affecté le comportement suscitant les méfiances des gens parfois sur plusieurs générations. La réconciliation et la reconstruction des liens sociaux fondés sur la confiance sont primordiales pour la construction de la paix ;
- les conflits pour l'accès à la terre sont fréquents et revêtent de multiples enjeux, notamment économiques.

---

<sup>94</sup> Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction nationale, Monographie de la Commune de Rango, PNUD, 2006.

### Les conflits sur les caféières

À partir des années 1935-1936, la stratégie de développement de la culture du café (principale culture d'exportation) consiste à contraindre les paysans à installer les nouvelles plantations en bandes alignées de part et d'autre des pistes tracées à cet effet le long des courbes de niveaux. La politique qui s'est accélérée dans les années 1950 a conduit à la mise en place de nombreuses « pistes caféières » dans les régions de Gitega et Ngozi et donc dans la commune de Rango.

De par leur disposition en courbes de niveaux, les pistes coupaient toutes les exploitations situées sur les niveaux correspondants. Les parcelles de terre situées le long des pistes étaient attribuées à des planteurs à la condition exclusive qu'ils y cultivent le café et suivent les techniques vulgarisées par l'Administration, et sans respect des limites foncières existantes. Dans de nombreux cas, le paysan sur les terres duquel passait la piste se trouvait « spolié » d'une partie de ses terres (piste + parcelle de café) par l'Administration qui la distribuait à d'autres.

Le Gouvernement burundais n'a jamais remis en cause la distribution des parcelles de café le long des pistes et poursuit jusqu'à aujourd'hui sa politique agricole tournée vers l'exportation.

Avec le temps, le contexte a changé et l'on voit actuellement à Rango émerger des conflits fonciers sur ces anciennes caféières lorsque se pose le problème du renouvellement des plantations : les anciens « propriétaires » (et/ou leurs descendants) spoliés par l'Administration il y a plus de trente ans souhaitent récupérer leur terre.

Tout d'abord, l'expansion démographique et la pauvreté entraînent une pression croissante sur les terres productives. Les terres familiales se réduisent et les nouvelles générations cherchent à récupérer les parcelles qui appartenaient à leurs parents avant l'intervention de l'Administration. Un paysan anciennement « spolié » témoigne : « avant on ne se rendait pas compte que la terre deviendrait rare<sup>95</sup> ».

En outre, l'état des caféières offre une opportunité de revendiquer les droits sur la terre :

- Les caféières ont vieilli et doivent être renouvelées. Il faut déraciner les anciens caféiers qui ont parfois plus de trente ans et en planter de nouveaux. Les caféiers – objet des accords passés – devant disparaître, les anciens « propriétaires fonciers » ou leurs descendants estiment que les anciens accords disparaissent aussi. Ils revendiquent la terre et du coup le droit de renouveler à leur propre compte les caféières.
- Les caféières sont parfois mal entretenues. Les anciens « propriétaires fonciers » ou leurs descendants saisissent ce prétexte pour récupérer leurs terres. Le mauvais entretien des caféières s'explique de plusieurs façons : 1) Les paysans ont parfois délaissé la culture du café au profit des cultures vivrières : par manque de moyens pour la fertilisation, à cause de rendements trop faibles et/ou de la baisse des prix du café, ou tout simplement par nécessité d'autosubsistance, etc. 2) Des plantations ont été abandonnées pendant plusieurs années lorsque les paysans ont fui l'insécurité et/ou la guerre. 3) Les déplacés internes, nombreux dans la commune de Rango, continuent d'habiter dans les sites de déplacés et doivent parcourir de longues distances pour venir entretenir leurs parcelles de café.

La réforme de la filière café qui s'est traduite par la privatisation progressive de celle-ci suscite des débats et attise les revendications. Bien que la caféiculture ne soit pas toujours la principale ressource des paysans, la vente du café demeure une source appréciable de revenus monétaires pour les ménages pauvres. Depuis 1996 et l'effondrement de l'encadrement des caféiculteurs, le mouvement associatif des caféiculteurs s'est structuré, offrant de nouvelles perspectives écono-

---

<sup>95</sup> Paysans de la commune de Rango, entretien sur site le 06/10/2010.

miques aux paysans. Ils revendiquent la « propriété du café » alors même que « celui à qui échoit le droit de propriété du café détient ipso facto le droit de répartition des rémunérations ».<sup>96</sup>

Dans la commune de Rango, les collines concernées par les conflits sur les anciennes caféières sont les collines des zones Gaheta et Kabuye, Gikomero et Rango.

- **Les outils et méthodologies : le contrat social, le comité de paix, l'alerte précoce**

- Le contrat social

- Compte tenu du contexte social, des méfiances persistantes entre les différentes composantes de la population de Rango, ACORD-Burundi a recherché une nouvelle méthode de gestion des conflits fondée sur le dialogue et la définition de principes communs de cohabitation pacifique.

- « L'établissement du contrat social relève d'un processus de négociation communautaire, lequel processus s'articule sur le dialogue communautaire autour des conflits, la vérité et la réconciliation et l'engagement pour désormais vivre ensemble<sup>97</sup> ».*

- Il s'agit d'un outil à la fois analytique et programmatique car il permet d'analyser les conflits (acteurs, causes, dynamiques, etc.) et de proposer des solutions pratiques aidant à la transformation des conflits.

- Les associations à assise communautaire

- Pour l'élaboration du contrat social, ACORD-Burundi a choisi de travailler avec les associations de la société civile à « assise communautaire ». Les membres de ces associations vivent dans les communes d'intervention (ou en sont originaires) et leur familiarité avec le milieu et la population est la garantie d'une bonne reconstitution des différents éléments du conflit.

- En plus de leur familiarité avec le milieu, les associations sont sélectionnées en fonction de :

- la place accordée à la réconciliation et la paix dans leur philosophie et leurs stratégies d'intervention ; leurs expériences et compétences en matière de gestion des conflits ;
    - l'image (sérieux, intégrité, etc.) de l'association et de ses membres auprès des différentes composantes de la population.

- Les associations travaillant dans la commune de Rango sont : RPR (Réseau pour la paix et la réconciliation) de Kayanza et APRR (Association pour la paix et de la réconciliation de Rango).

- Après avoir sélectionné les associations puis évalué leurs compétences en matière de gestion des conflits, ACORD procède au renforcement de leurs capacités méthodologiques et financières. Suite à ces appuis initiaux, les équipes d'ACORD accompagnent les médiateurs et facilitateurs tout au long des négociations communautaires (des séances de formation continue sont organisées).

Les associations à assise communautaire appuyées par ACORD-Burundi procèdent comme suit :

- Mise en œuvre d'un processus préliminaire qui relève d'une préparation psychologique des participants au dialogue à travers des débats sur les enjeux de vivre ensemble pacifiquement, des formations à la méthodologie d'analyse des conflits, à la communication non violente, etc. Puis définition de règles de conduite des négociations : écoute active, etc.

---

<sup>96</sup> International Alert, *Réformes de la Filière café au Burundi : perspectives d'avenir pour la participation, la prospérité et la paix, 2007.*

<sup>97</sup> ACORD-Burundi, *document de travail du séminaire sur le contrat social.*

- Un atelier de dialogue communautaire est organisé au niveau des collines. Les participants sont choisis parmi les différentes catégories ethniques (Hutu, Tutsi, Twa) et sociales issues de la crise (femmes, jeunes, déplacés, rapatriés, etc.) vivant sur la colline. Ils sont invités à raconter comment ils ont vécu les conflits dans leur entourage, les réactions des uns et des autres. Les personnes invitées (jusqu'à 200 parfois) sont réparties en groupes (par famille, par colline, « rue », etc.) selon la nature du conflit et des parties s'opposent. Dans certains cas, il peut s'agir d'un dialogue entre deux personnes seulement. Dans ce contexte :
  - o Identification, échange sur les causes des problèmes et réconciliation : les participants sont invités à dire la vérité sur la manière dont chacun a vécu le conflit et à se réconcilier notamment en demandant pardon. Le principe est le suivant : « *la confiance et réconciliation sont les résultats d'un dialogue social basé sur la découverte de la vérité* ».
  - o Proposition de solutions et engagement des parties : après avoir identifié et échangé sur les causes du problème, les parties sont invitées à préparer séparément des propositions de solutions qui sont ensuite confrontées les unes aux autres et débattues. Il en ressort que :
    - Certaines solutions sont consensuelles. Alors chaque partie propose ses engagements pour leur mise en pratique. Même consensuelles, ces solutions sont difficiles à mettre en œuvre. Les mentionner reste important pour la réconciliation. Leur mise en œuvre nécessitera un appui extérieur, l'implication d'acteurs extérieurs à la communauté.
    - D'autres solutions, non consensuelles, doivent être renvoyées à la « table des négociations » où le cas litigieux doit faire l'objet de recherches complémentaires.
  - o Élaboration du contrat social : les participants, sur la base des débats et négociations, élaborent un contrat social de cohabitation pacifique. Celui-ci comprend :
    - les engagements de chaque partie à vivre ensemble de manière pacifique. Parmi les engagements, nous pouvons citer : s'engager à discuter débattre des « rumeurs » susceptibles de déstabiliser les relations ; s'entraider pour les activités de reconstruction et de développement, etc. ; « *créer des comités d'alerte pour gérer les rumeurs et autres informations relatives à la paix* » et « *ne plus écouter les enseignements divisionnistes des politiciens* », etc. ;
    - les solutions consensuelles qui forment un plan d'actions : un « *programme local de paix, contenant des stratégies et des activités spécifiques entraînant à terme un rapprochement* » entre les membres de la communauté. En général les projets de paix sont de deux natures : soit ils rentrent dans le cadre de la reconstruction ou réhabilitation d'un système de production et/ou d'une infrastructure sociale détruits par la guerre, soit ils cherchent la prévention des conflits potentiels.
- Le programme local de paix et le contrat social sont « pilotés » par des comités locaux inter-communautaires élus à l'occasion de l'élaboration du contrat social.

### Le comité de paix

Un comité de paix est implanté au niveau de chaque colline car, historiquement, la colline constitue l'entité structurante de base. Le choix des membres des Comités de paix qui joueront le rôle de catalyseurs se fait selon deux principes : les élections et la représentativité.

Par exemple :

- ils sont élus par les participants aux négociations communautaires de proximité, divisés pour ce faire en trois groupes : un groupe d'hommes, un groupe de femmes et un groupe de jeunes ;
- le comité doit par exemple représenter toutes les composantes ethniques présentes sur la colline et comprendre deux hommes, deux femmes et deux jeunes, parmi lesquels trois personnes doivent être des déplacés ou des rapatriés.

Les membres des comités de paix reçoivent des formations complémentaires (par ACORD et les associations à assise communautaire) et s'engagent en signant le contrat social devant la communauté à :

- « suivre les contrats sociaux de cohabitation pacifique,
- accueillir les rapatriés et autres sinistrés de guerre qui veulent regagner leurs collines,
- gérer les conflits au niveau des communautés,
- animer les séances de consolidation de la paix,
- collecter les informations pour assurer une alerte précoce sur les conflits ».

Les comités de paix travaillent en collaboration avec les autres acteurs de la commune :

- soit en leur communiquant les informations relatives aux contrats sociaux et en relayant les « rumeurs » susceptibles de compromettre la paix sociale (cas des conflits liés aux anciennes caféières) ;
- soit en les associant au processus. Par exemple : les agents des services techniques agricoles de l'État peuvent être sollicités en tant qu'experts sur la question des caféières. Les *Bashingantahe* sont fréquemment sollicités lors des conciliations des conflits fonciers.

#### Alerte précoce et « médiation »

Les membres des comités de paix sont à l'écoute de la population et prêtent attention aux « rumeurs » et événements sources de conflits. Selon un principe dit « d'alerte précoce », ils échangent entre eux, cherchent des compléments d'information auprès de la population, informent les autorités collinaires, communales et les associations à assise communautaire, ACORD, animent des réunions de conciliation. Le résultat de la conciliation est notifié par écrit et signé par les parties et témoins sur le modèle des contrats sociaux.

Les membres des comités de paix tiennent des « registres de suivi des conflits » et participent aux « réunions de sécurité » organisées au niveau de la commune.

À Rango, les comités de paix ont procédé à la conciliation de 80 cas de conflits liés aux anciennes caféières.

Les entretiens opérés sur le terrain révèlent que les membres des comités de paix ont progressivement acquis la reconnaissance de la population et des autorités y compris traditionnelles. Malgré quelques détracteurs, les comités de paix semblent occuper une place laissée vide, s'être octroyé une place reconnue dans le paysage de la construction de la paix et de la résolution des conflits locaux.

En effet, les autorités collinaires et communales n'ont pas les moyens techniques ni financiers d'assurer la surveillance et la résolution des conflits locaux.

En outre, les autorités néocoutumières de gestion des conflits, les *Bashingantahe* (de moins en moins nombreux), restent sollicités par les membres des comités. Cela leur donne l'occasion de reconquérir leur crédibilité auprès de la population. Leur participation aux processus permet de renforcer le poids des médiations. Par rapport aux *Bashingantahe*, les membres des Comités 1) vont au-

delà du « conseil » vers la réconciliation des parties, 2) ont reçu des formations sur le cadre légal et réglementaire, les techniques de médiation, la rédaction de contrats de conciliation, etc., et 3) sont élus alors que les *Bashingantahe* sont cooptés au sein d'un ordre.

- **Les limites spécifiques à l'expérience**

Les consensus sous seing privé sont fragilisés de « l'extérieur » :

- des personnes ou acteurs, extérieurs aux processus de négociation communautaire, manipulent les parties en conflit et remettent en cause les résultats des consensus ;
- les conflits sur les caféières sont en partie liés à des décisions politiques et législatives anciennes. Les compromis et consensus sont possibles et sont de fait réalisés dans l'attente de décisions législatives.

L'accompagnement technique des comités de paix est dépendant des financements. Les structures à assise communautaire ne sont ni initiatrices ni gestionnaires des projets. La durabilité de l'initiative risque d'être dépendante de la durabilité du financement. De plus, l'octroi de *per diem* par ACORD-Burundi contribue à donner, par ricochet, une image de projet à l'initiative comités de paix. Les acteurs intervenant dans la gestion des conflits risquent d'être perçus par la population comme des satellites, voire d'employés de l'organisation ACORD et non comme les membres d'une structure issue de la communauté.

Les comités de paix ont été créés il y a 7 ans sans que leurs membres aient été remplacés ou que des successeurs aient été identifiés et formés. L'accompagnement, dans la mesure où il a pour objectif de maintenir le dynamisme des comités de paix, est primordial.

---

## La sociothérapie et les groupes de réflexion sur les questions foncières par l'IFDP

---

L'organisation IFDP (Innovation et formation pour le développement et la paix), créée en 2002 à Bukavu au Sud-Kivu (RDC), vise le renforcement de la cohésion sociale, de la gouvernance locale et le développement durable.

La thématique foncière est rapidement apparue à travers les premières actions sur la transformation des conflits conduites par l'IFDP.

L'IFDP intervient dans les territoires de Walungu et de Kabare depuis 2002, plus précisément dans les chefferies de Kabare et de Ngweshe qui font partie de la région du Bushi au Sud-Kivu, RDC.

- **Contexte : les conflits fonciers du Bushi**

Le Bushi, dans la zone littorale est du lac Kivu, fait partie de la région du Kivu montagneux. La région est historiquement l'une des plus peuplées du Kivu et donc de la RDC. Son climat et ses caractéristiques environnementales en ont fait un lieu privilégié de peuplement et un enjeu économique et politique important depuis la colonisation. Au cours de l'histoire, le Bushi a été le lieu d'implantation de fermes coloniales et d'entreprises agricoles (exemple : Pharmakina) ; le refuge de Burundais et Rwandais fuyant les guerres mais également le repaire d'anciens groupes armés impliqués dans l'extraction et le trafic de minerais précieux. Il règne dans le Bushi rural une insécurité physique en particulier pour les femmes, à laquelle s'ajoute une insécurité foncière liée au dualisme juridique, aux abus des autorités gérant le foncier, etc.

Dans le Bushi, les conflits fonciers sont liés notamment à :

- la remise en cause des accords verbaux relatifs aux transferts de terres : héritages ou ventes, dons de terres ;
- la perte de confiance entre les hommes, conséquence des conflits et du contexte d'insécurité physique ;
- l'absence de cadres de concertation, d'instances d'arbitrage ou de conciliation non partisans et donc respectées par les communautés. Les conseils des hommes « sages » n'existent plus dans certains villages ; les chefs de village (représentants du *Mwami*) qui géraient les conflits fonciers sont fréquemment accusés de partialité, copinage, procèdent à des arbitrages plutôt que de chercher la réconciliation des parties, ne prennent pas en compte (parce que c'est ancré dans la coutume) les femmes et les jeunes qui sont pourtant des acteurs essentiels pour la paix sociale et le développement économique).

- **Les outils et la méthodologie : sociothérapie, groupes de réflexion sur les questions foncières**

Depuis 2007, l'IFDP développe avec l'appui de CORDAID (Pays-Bas) un programme qui cherche à réduire les conflits notamment fonciers, à recréer des rapports sociaux et à améliorer la gestion foncière à l'échelle locale.

La particularité de l'approche de l'IFDP est d'avoir identifié et ciblé ses interventions autour de deux facettes des enjeux fonciers : une partie visible correspondant aux systèmes, aux procédures et pratiques foncières coutumières, et une partie invisible se référant aux relations, aspirations, valeurs (confiance, etc.) qui étaient jadis au cœur des transactions foncières dans le Bushi. Deux des quatre approches choisies par IFDP impliquent les outils suivant :

- la formation en sociothérapie afin que soient favorisées la communication et la mise en œuvre de règles de cohabitation durable et pacifique des populations,
- les groupes de réflexion sur les questions foncières (GRF) afin de gérer les conflits fonciers et réconcilier les parties en conflit sur la base du principe gagnant-gagnant.

#### La sociothérapie

L'IFDP a développé des activités favorisant la restauration des liens de confiance entre les acteurs en recourant à la méthode dite de sociothérapie.

« La sociothérapie est une approche qui reconnecte des personnes/groupes affectés par des crises ou des conflits (armés) et favorise une réconciliation durable et le rétablissement des relations sociales (capital social). L'approche se base, entre autres, sur la participation, l'égalité, la connexion, la confiance mutuelle, la sécurité, la démocratie horizontale, l'unité et la vérité. Elle stimule, par son accessibilité et applicabilité, les membres communautaires à chercher, dans leurs propres vies quotidiennes et sur base des bonnes pratiques de l'ancien temps, des solutions à leurs problèmes tout en prévenant aussi les problèmes futurs.<sup>98</sup> »

L'IFDP a procédé de deux manières différentes selon les zones d'interventions :

En 2007, 72 personnes à Nyangezi et 27 à Kabare, toutes volontaires, (leaders communautaires, membres d'associations à assise communautaire, personnes proposées par les églises, etc.) ont suivi une formation de trois mois en sociothérapie. La formation consiste dans l'apprentissage de notions de base que sont les outils et les principes de la sociothérapie et de concepts avancés : système

---

<sup>98</sup> IFDP, Fiche descriptive, 2010.

social, vision socio-écologique, etc. De retour dans leur communauté, les « sociothérapeutes » mobilisent des personnes intéressées (groupes de 12 à 14 personnes) et engagent des débats portant sur les questions et difficultés de la vie quotidienne. Les groupes de sociothérapie ainsi créés se réunissent régulièrement et progressivement commencent à mettre en œuvre des activités fondées sur l'entraide, l'épargne solidaire, etc.

En 2008 et 2009, deux ateliers de réflexion et d'échange sur la problématique foncière organisés à Nyangezi et Kabare ont fait émerger collectivement de nouvelles pistes d'actions et ont conduit à la mise en œuvre de groupes de réflexion sur les questions foncières. La composition des GRF, leur fonctionnement, leur installation au niveau du village, ont été débattus et choisis par les participants aux ateliers de l'IFDP.

#### Les groupes de réflexion sur les questions foncières

Le GRF (groupe de réflexion sur les questions foncières) est un cadre de concertation sur les pratiques et normes foncières, mais aussi une instance qui propose des solutions aux conflits fonciers qui surviennent dans la communauté.

Le GRF est implanté au niveau du village car c'est le niveau unanimement reconnu comme étant historiquement le plus bas de l'« administration coutumière », le niveau structurant de base après la famille : là où est connue et centralisée l'histoire agraire et foncière locale.

Le GRF est créé à l'initiative du chef de village qui devient le modérateur du groupe de 15 à 20 personnes choisies démocratiquement. Il est constitué d'hommes, de femmes et de jeunes quand bien même, historiquement et coutumièrement, ces deux dernières catégories n'ont jamais été associées aux prises de décisions sur les questions foncières.

Le choix des membres des GRF selon l'élection et la représentativité, ainsi que les débats sur les pratiques foncières autour des principes de la sociothérapie, font des GRF des cadres de concertation améliorés par rapport aux anciens conseils villageois. Les GRF donnent l'opportunité aux chefs coutumiers de réhabiliter leur crédibilité et leur légitimité auprès des populations.

Lorsqu'un conflit foncier éclate, les parties en conflit peuvent solliciter gratuitement (séparément ou non) l'appui d'un membre du GRF. Les membres se réunissent régulièrement (deux fois par mois) ou exceptionnellement pour entendre les différentes parties en conflit. Ils descendent sur le terrain et, par groupe de cinq, analysent la situation, écoutent les témoignages (parties prenantes, voisins ou témoins). Les groupes mettent en commun leurs analyses et proposent une solution de réconciliation. Les membres de GRF notifient par écrit la résolution.

Depuis 2008, IFDP a apporté des appuis ponctuels à 129 GRF et, selon un système de « reporting », ces derniers ont permis de régler environ 1500 cas de conflits fonciers.

#### ● **Les limites spécifiques à l'expérience**

Certaines contraintes externes limitent l'impact des expériences de l'IFDP. Il s'agit notamment de la persistance de l'insécurité physique liée à la présence de groupes armés dans certaines régions du Sud-Kivu.

Il existe au Sud-Kivu plusieurs acteurs travaillant sur la résolution des conflits fonciers. La multiplication d'interventions non concertées sur un même territoire peut générer des incompréhensions, des incohérences et le développement de stratégies opportunistes pouvant conduire à la corruption.

Les GRF traitent des conflits fonciers d'ordre privé : conflits sur les limites de parcelles, sur les héritages, sur les locations, sur les ventes de terres. Certains conflits, sources d'insécurité foncière au Sud-Kivu, ne peuvent être réglés au plan local. Ils impliquent des acteurs extérieurs à la communauté : les chefs coutumiers et les règles coutumières de gestion foncière ; l'Administration foncière de l'État.

La mise en place de GRF sans travail préalable en sociothérapie : le découplage sociothérapie-GRF risque d'être préjudiciable à l'efficacité des GRF. En effet, le fonctionnement des GRF est étroitement lié aux principes de sociothérapie. Dans certains villages, les groupes de sociothérapie existaient avant la création des GRF, ce qui apparaît comme une garantie de bon fonctionnement de ces derniers.

Les formations à la sociothérapie demandent des compétences et des ressources (humaines et financières) importantes pour que soit touché le plus grand nombre.

L'initiative des GRF est récente. Leur mise en place devrait être suivie afin que soient évaluées, sur la durée, la pertinence et les limites de cette approche. L'accompagnement des processus dans chaque village demande du temps et des moyens.

---

## Les médiations et formations par ACCORD

---

ACCORD (*African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*) est une organisation africaine de la société civile créée en 1991, basée en Afrique du Sud à Durban, et qui travaille dans toute l'Afrique pour apporter des « solutions créatives » aux défis posés par les conflits. ACCORD est spécialisé dans la gestion, l'analyse et la prévention des conflits. Au Burundi, il dispose de cinq bureaux à travers le pays (Bujumbura, Rumonge, Rutana et Bubanza) et travaille dans sept provinces.

Au Burundi, ACCORD intervient depuis 1995 mais n'est physiquement installé à Bujumbura que depuis 2003. Au début des années 2000, la participation de l'ancien président Nelson Mandela dans le processus de paix d'Arusha a marqué le début de la contribution d'ACCORD dans la construction de la paix au Burundi. En 2004, ACCORD a ouvert un bureau dans la ville de Rumonge particulièrement concernée par le retour des réfugiés de longue date.

Au Burundi, ACCORD accompagne le processus en cours de rapatriement et de réintégration des réfugiés burundais, en fournissant une assistance juridique et des services de médiation, à la fois, aux réfugiés de retour et aux communautés d'accueil. Par des actions de formation, ACCORD renforce les compétences et les capacités des leaders communautaires, des acteurs de la société civile, des acteurs politiques, etc., en matière de prévention, de gestion et de transformation de conflits ainsi que dans le domaine juridique (code foncier, droits de l'homme, droit des personnes et de la famille, etc).

À Rumonge, ACCORD met en œuvre un projet dit « Clinique juridique » avec l'appui du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Le projet a pour objectif de « *fournir des solutions durables ainsi qu'une réintégration durable des rapatriés dans leurs communautés d'accueil à travers la résolution des conflits fonciers* ».

- **Contexte : le retour des réfugiés à Rumonge**

Les régions de Nyanza-lac et de Rumonge ont été au cœur des événements de 1972 (cf. page 43). La région sud du Burundi étant celle d'où a démarré l'insurrection, particulièrement à Rumonge où les assaillants étaient les plus nombreux, elle a été au centre des opérations de répression. En 1972, des milliers de paysans de Rumonge, notamment Hutu, ont fui la répression vers la Tanzanie.

Rumonge a connu deux grandes périodes de retour massif des réfugiés de 1972 : (à l'occasion des élections de 1993 et de l'arrivée au pouvoir du premier président Hutu, puis à l'occasion des accords d'Arusha et des élections de 2005).

Les gouvernements qui se sont succédé ont cherché jusqu'à aujourd'hui à résoudre les conflits liés au retour des réfugiés de 1972, sans jamais vraiment trouver de mécanismes de résolution durable, voire en complexifiant les situations par des décisions inadaptées ou arbitraires.

Le retour des réfugiés à Rumonge se heurte au manque objectif de terres et à l'occupation par d'autres des terres abandonnées il y a plus de 30 ans. Des négociations et médiations sont nécessaires à la réinstallation pacifique des réfugiés et déplacés.

- **Les outils et la méthodologie : formation, aide juridique, services de médiation et partenariat avec la CNTB**

La formation en techniques de médiation couplée à l'aide juridique

ACCORD travaille en étroite collaboration avec le HCR à travers une convention de collaboration pour la résolution des conflits qui entravent la réintégration et la réinsertion des déplacés et des rapatriés.

ACCORD travaille au niveau de la colline car c'est à ce niveau que sont constitués des comités locaux pour l'installation des réfugiés :

- **Les réunions collinaires de sensibilisation, d'écoute et de médiation.** Les agents d'ACCORD, par équipe de deux (un juriste et un psychologue), se déplacent pour des visites de terrain sur les collines. Dans un premier temps, ils font de la sensibilisation sur les objectifs de leur intervention et de la collecte d'informations, qui permettront de développer une stratégie appropriée d'intervention à chaque contexte. Associée à la sensibilisation, une « mission d'écoute et de médiation » est organisée et les parties sont invitées à présenter leur problème. Les cas de conflits fonciers sont enregistrés et soumis à la médiation ou orientés vers des organisations partenaires : Avocats sans frontières (ASF) ou institutions judiciaires ou administratives (CNTB), etc. La médiation est réalisée par l'équipe pluridisciplinaire d'ACCORD et la médiation réussie est conclue par la signature d'un accord de médiation par les deux parties en conflit.
- **La formation.** Les agents d'ACCORD interviennent sur le terrain pour rencontrer et sensibiliser les autorités collinaires. En général, ils s'appuient sur l'administration locale, les Églises au niveau communautaire qui assistent à l'invitation de la population par voie de communiqués. La date est fixée et la formation organisée au niveau communal ou collinaire selon les infrastructures disponibles.  
Sur trois jours, la formation s'organise autour des règles et techniques de gestion des conflits et des principes juridiques : code de la famille, droits de l'homme, tolérance et réconciliation, code foncier. La formation est dispensée à des groupes d'environ 25 personnes : responsables de l'administration, leaders communautaires, *Bashingantahe* et leaders d'associations de rapatriés. Tous ces acteurs sont directement ou indirectement impliqués dans les médiations des conflits. Ils sont naturellement sollicités par les usagers. ACCORD organise deux à trois sessions de formation par mois selon les besoins identifiés (par exemple s'il y a beaucoup de conflits fonciers).
- **L'assistance légale et/ou judiciaire.** Les agents d'ACCORD offrent des services de conseils juridiques pour les cas de conflit qui ne peuvent être réglés par la médiation. À Rumonge, certains jours de la semaine les bureaux d'ACCORD sont ouverts pour des conseils aux publics demandeurs.

Les équipes pluridisciplinaires de juristes et de psychologues d'ACCORD sont burundaises mais, pour des besoins de neutralité, ne sont pas originaires des régions dans lesquelles elles interviennent.

La collaboration avec la CNTB

ACCORD a signé une convention de partenariat avec la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) visant le renforcement de capacités des membres de la CNTB et la consolidation des accords de médiation réussie par ACCORD. En effet, afin de consolider les résultats des médiations, ACCORD et la CNTB ont mis en place une procédure systématique de validation des

procès-verbaux de médiation par la Commission. Ce qui contribue à donner une valeur légale aux accords conclus par les parties en conflit.

- **Les limites spécifiques à l'expérience**

Bien que nous ne disposions pas de statistiques sur le sujet, il nous semble pertinent de mentionner deux phénomènes dont l'analyse plus précise permettrait d'ajuster les interventions :

- certains processus de conciliation ont été interrompus par les parties qui attendent des indemnités de l'État prévues dans les accords d'Arusha ;
- conséquence de la multiplication des instances juridictionnelles et/ou de médiation, les personnes participant aux conciliations, mais insatisfaites des solutions, s'adressent à d'autres instances pour tenter d'obtenir un arbitrage en leur faveur.

---

## Les enseignements

---

- **Les atouts**

Les acteurs de la société civile, dont nous avons présenté les expériences, ont pour objectif « *la recherche d'une solution négociée et la restauration de la cohésion sociale*<sup>99</sup> ».

Les expériences d'ACORD-Burundi, d'ACCORD et de l'IFDP sont particulièrement innovantes car au-delà de la médiation et de la recherche de solutions, les trois structures visent la réconciliation et la « *reconstruction de la communication et des liens entre les parties divisées par un conflit* »<sup>100</sup>.

Les organisations :

- « *se réfèrent aux modes traditionnels de gestion des conflits*<sup>101</sup> » qui privilégient la conciliation plutôt que le recours à la justice, se situant ainsi plus près des valeurs et pratiques des communautés ;
- font appel à des « médiateurs » ou « conciliateurs » qui ont une connaissance étroite du milieu dans lequel ils interviennent. Elles s'appuient sur des institutions et des personnalités ayant une bonne compréhension des différentes formes de régulation des différends (lois, coutumes et pratiques) et capables d'appréhender les situations et de reconstituer les différents éléments du conflit, et également de mettre les parties en confiance ;
- cherchent à pérenniser, formaliser les décisions issues de la médiation (par un écrit : document signé par les deux parties et les médiateurs et parfois par « *l'authentification de ce document par une autorité (coutumière ou administrative)* » ;
- choisissent les membres des structures de médiation selon deux principes : l'élection et la représentativité. Elles cherchent à intégrer dans leurs comités « *des représentants des principales composantes de la communauté (selon l'âge, le sexe, l'occupation professionnelle, l'appartenance ethnique), des représentants des autorités mais aussi des personnes traditionnellement exclues de la décision politique (les femmes, les jeunes, certaines minorités ethniques comme les pygmées)* » ;
- tentent de gérer les différends à la base et ainsi faire obstacle à la récupération politique de certains conflits ou à une évolution violente.

---

<sup>99</sup> Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., op. cit.

<sup>100</sup> Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., op. cit.

<sup>101</sup> Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., op. cit.

ACORD-Burundi et IFDP :

- suppléent et remplacent les structures traditionnelles par des structures plus appropriées : comités de paix, groupes de sociothérapie. Les premières ont disparu, sont affaiblies ou ont perdu une partie de leur légitimité (du fait de leurs pratiques partisans et de leur « fonctionnarisation » (cf. page 49) ;
- intègrent les autorités traditionnelles dans de nouvelles structures car malgré leur affaiblissement elles demeurent pour les communautés la référence la plus crédible par opposition aux instances judiciaires ;

ACCORD implique et forme tous les acteurs locaux susceptibles d'intervenir dans la médiation des conflits. La sensibilisation d'un maximum d'acteurs sur la tolérance et la réconciliation est un moyen de prévenir les conflits.

### ● Les limites

La dualité juridique, les tensions entre coutume et droit « formel » favorisent la mise en concurrence des normes et des institutions qui les gèrent.

Bien que les choses aient évolué, la culture professionnelle ou l'idéologie qui établit la primauté du droit positif sur les autres sources normatives est omniprésente chez les fonctionnaires de l'État et les magistrats.

La multiplication des instances de médiation : en RDC et au Burundi, les structures de gestion des conflits mises en place par les organisations de la société civile viennent se superposer à des juridictions transitionnelles et/ou juridictionnelles (cf. page 49). Les juridictions formelles offrent une opportunité aux usagers de s'affranchir des pressions sociales garantes de la réconciliation. Il est donc fréquent, particulièrement au Kivu, que les usagers soumettent simultanément un conflit auprès de plusieurs instances de gestion.

Les conflits fonciers font intervenir des acteurs ne vivant pas dans la communauté (expatriés, etc.) et relèvent d'enjeux qui dépassent le cadre local (politique, loi, etc.). La résolution locale des conflits fonciers est parfois limitée (cas des accords des comités de paix entre caféiculteurs et propriétaires). « *La complexité et la multitude des enjeux et des acteurs inscrivent le conflit foncier au-delà des cadres locaux de médiation, avec des acteurs ne vivant pas dans la communauté et des questions dépassant les enjeux locaux*<sup>102</sup> ».

L'implication des autorités administratives dans les processus de résolution des conflits générés par la société civile ne relève que de la bonne volonté des uns et des autres.

---

<sup>102</sup> Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., op. cit.

---

# Reconstruction de la confiance et de la légitimité dans les pratiques de gestion foncière

---

Compte tenu des évolutions et des manipulations des règles coutumières orales par certains responsables, les organisations de la société civile ont entrepris des travaux visant à clarifier les règles de gestion foncière locale. Les différentes approches consistent en général :

- à créer des espaces de dialogues plus ou moins permanents où les normes et règles de gestion foncière coutumière ou néocoutumière peuvent être débattues ;
- et/ou à transcrire les règles de gestion foncière débattues et à définir les responsabilités des différents acteurs.

Deux expériences congolaises au Sud et au Nord-Kivu visent la clarification des règles de gestion foncière locale. L'expérience de l'IFDP au Sud-Kivu des contrats fonciers types a été présentée ci-dessous page 88.

---

## Le code de bonne conduite des chefs coutumiers du FAT

---

Le forum des Amis de la terre pour la région des Grands Lacs « FAT/GL » a été créé en 2007, consécutivement au forum social mondial de Porto Alegre de 2007. Il se définit comme « *un espace de dialogue et d'établissement de la confiance entre les différents acteurs impliqués dans la gestion durable et responsable des ressources naturelles dont la terre, les forêts, les eaux et les minerais et les autres ressources naturelles* ».

Le FAT présente la particularité de trouver son origine au sein d'une autre structure étroitement liée aux mouvements paysans de « Grand-Nord » Kivu : le COTEDER (Conseil technique pour le développement rural de Beni-Lubero)<sup>103</sup>. Ainsi, le FAT a été créé en 2007 et regroupe plusieurs acteurs de la société civile, des universitaires et des chefs coutumiers afin de mener un plaidoyer commun sur les questions foncières.

### ● Contexte

Au début des années 2000, le SYDIP (Syndicat de défense des intérêts des paysans) a engagé un programme de « codification des principes coutumiers ». En 2004, des ateliers de discussion ont été organisés dans cinq chefferies du Nord-Kivu (territoires de Beni et Lubero) : Watalinga, Baswagha, Bamate, Bashu et Batangi, afin de débattre avec la population des règles coutumières. Cinq documents dits *Les principes coutumiers* ont été élaborés.

---

<sup>103</sup> Le COTEDER a été créé en 1987 : ses activités sont organisées autour : de l'appui technique des producteurs agricoles et de l'éducation civique et syndicale. Le COTEDER a structuré le milieu paysan en appuyant l'émergence du SYDIP (Syndicat de défense des intérêts des paysans), puis en 2002 de la FOPAC (Fédération des organisations de producteurs du Congo).

En 2006, l'adoption de la nouvelle constitution et des principes de décentralisation qu'elle comporte offre une opportunité de faire adopter par les parlements provinciaux des textes sur les principes coutumiers de gestion de la terre.

### • Outils et méthodes : consultation et alliances stratégiques

Forts des travaux réalisés avec le SYDIP et conscients de leur responsabilité dans certains conflits fonciers, les chefs coutumiers ont entrepris en 2008, sous l'impulsion et avec l'appui du FAT/Grands Lacs, la rédaction d'un « code de bonne conduite des chefs coutumiers en matière de gestion foncière ».

Le code est apparu comme une solution proposée par les autorités coutumières après qu'elles ont participé avec la population à l'élaboration des diagnostics sur les sources de conflits fonciers. Grâce à la méthodologie utilisée par le FAT, les chefs coutumiers ont été mis au centre du dispositif de construction des savoirs.

En août 2008 et en janvier 2009, deux ateliers ont été organisés avec les chefs coutumiers des territoires de Beni, Lubero puis de Rutshuru, Masisi, Walikale et de Nyiragongo. Ces ateliers de concertation ont donné l'opportunité aux différents acteurs de débattre des enjeux fonciers tels qu'ils étaient vécus par chacun, de confronter les points de vue sur les questions foncières et d'aider à une prise de conscience collective.

Un document de synthèse des propositions issues des deux réunions a été rédigé puis présenté et débattu lors d'un atelier à Goma les 12 et 13 septembre 2009. Animé par le professeur Séverin Mungu, cet atelier, qui a bénéficié de l'appui du CCFD-Terre Solidaire et d'Alert International, a permis :

- de sensibiliser les autorités provinciales et en particulier les députés susceptibles de présenter et de défendre un projet d'édit devant l'assemblée provinciale ;
- de formaliser les propositions sous forme d'un texte de loi : un édit provincial portant rapport entre les chefs coutumiers et les exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières. L'édit régleme les rapports entre les deux parties : il réaffirme les responsabilités des chefs coutumiers en matière foncière tout en protégeant et garantissant les droits des producteurs agricoles. Il a pour objectif l'amélioration de la sécurité foncière de ces derniers selon les modalités définies dans le projet de Code agricole. Il devrait constituer un outil de référence pour les différents acteurs dans la mesure où il détermine les droits et devoirs des uns et des autres. C'est pourquoi un barème de sanctions y a été expressément défini. Il a pour objectif de constituer un cadre général dans lequel il revient à chaque communauté d'inscrire ses principes coutumiers spécifiques.

À l'issue de ces rencontres de 2009, onze députés dont quatre chefs coutumiers ont participé avec le FAT à la définition d'une stratégie de présentation et de défense de l'édit à l'assemblée.

Cette stratégie de plaidoyer s'est largement appuyée sur une alliance avec les chefs coutumiers étant donné que l'Édit réaffirme leur rôle dans la gestion foncière en milieu rural, et avec les autres députés provinciaux. Elle a consisté notamment à :

- faire signer un acte d'engagement aux chefs coutumiers pour qu'ils contribuent à la vulgarisation et au respect des clauses de l'édit ;
- informer et vulgariser les objectifs de l'édit auprès de la population, afin que celle-ci interpelle les députés lors des vacances parlementaires en leur demandant d'adopter rapidement le texte.

Le projet déposé à l'assemblée en janvier 2010 n'avait toujours pas été soumis à examen en octobre 2011, malgré son inscription au calendrier.

- **Les limites spécifiques à l'expérience**

La volonté politique semble avoir disparu : le plaidoyer du FAT auprès des députés n'a pas permis que le projet d'édit soit examiné à l'assemblée provinciale. Les membres du FAT/Grands Lacs ne sont plus aussi confiants qu'en 2009 : « *même avec une parfaite maîtrise des canaux de prise de décision, ces dernières restent extrêmement précaires dû à la grande mobilité des acteurs du pouvoir, à l'évolution des règles en fonction des alliances et intérêts du moment et au manque de procédures pour assurer leur pérennité*<sup>104</sup> ».

*Le respect du code de bonne conduite.* Comme pour tout code de bonne conduite le problème crucial reste celui de le faire respecter, avec quelle autorité pour le contrôler ?

---

## Les enseignements

---

- **Les atouts**

La participation des autorités et de la population à l'identification des limites des systèmes de gestion foncière coutumière permet de favoriser l'appropriation et la responsabilisation de ces acteurs dans l'élaboration de solutions. Ainsi « *le caractère participatif de la production des résultats [...] a donné une crédibilité et une légitimité décisive à l'appropriation des résultats par les autorités*<sup>105</sup> ».

Les origines du FAT, son lien avec les mouvements paysans et son ancrage dans les territoires du Nord du Kivu légitiment sa position de médiateur aux yeux des différents acteurs (autorités coutumières, population) sur les questions foncières.

- **Les limites**

Un grand nombre d'initiatives ne traitent les problèmes fonciers que sous l'angle de la coutume. La clarification des règles coutumières et l'institution d'un code de bonne conduite sont importantes mais leur efficacité sur le plan foncier dépend de leur complémentarité avec d'autres actions.

---

<sup>104</sup> Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., op. cit.

<sup>105</sup> Morvan, H., op. cit.

---

# La sécurisation foncière par la formalisation des droits fonciers et des arrangements locaux

---

---

## Les contrats fonciers types par l'IFDP

---

Dans le Sud-Kivu, l'organisation IFDP (Innovation et formation pour le développement et la paix) a lancé un processus de codification des pratiques foncières locales du Bushi.

- **Contexte**

Cette initiative, comme celle des GRF (cf. page 78, Atelier de réflexion et d'échanges sur la problématique foncière organisé à Nyangezi en 2008), cherche à répondre au problème croissant de la remise en cause des accords verbaux relatifs aux transferts de terres : héritages ou ventes, dons de terres.

- **Les contrats fonciers types**

Les débats entre les parties prenantes et avec les autorités coutumières ont permis de développer de manière participative les contrats fonciers types (CFT) et de les inscrire dans un cadre légal d'application. Les CFT se basent sur les pratiques foncières locales dans la région du Bushi, notamment celles relatives aux mécanismes de transmission et d'utilisation de la terre selon la coutume. Il s'agit d'une convention écrite, d'un document type qui sera utilisé dans les transactions foncières et qui correspond aux modes d'accès à la terre dans la zone du Bushi/Buhavu, soit : le *Kalinzi* (concession coutumière perpétuelle), le *Bwasa* (location des terres ou métayage), le *Bugule* (achat ou vente des terres) et le *Bwime* (terres d'héritage).

Les règles d'acquisition et d'octroi énoncées dans ces contrats sont élaborées et consignées dans un document dit *Cadre légal et réglementaire pour la gestion durable des terres coutumières dans la Chefferie*. Le document a fait l'objet de débats avec les responsables des chefferies mais n'a pas à notre connaissance fait l'objet d'une validation communautaire. En octobre 2010, aucun cadre légal n'avait encore été ratifié par le chef de la chefferie de Kabare.

- **Les limites spécifiques à l'expérience**

Les règles d'acquisition des CFT sont très restrictives et de ce fait pourront difficilement être applicables et acceptées par la population. Par exemple, dans l'état actuel des documents provisoires :

- L'enregistrement de la transaction sur le modèle CFT est obligatoire et payant. Toute contrevenance est passible d'une amende.  
De plus, 10 % des opérations de vente/achat sont à verser à la chefferie ; en cas de location, 10 % du montant de la location doivent être reversés à la chefferie par le « propriétaire ».

- La transaction foncière ne peut avoir lieu que pour des terres faisant l'objet d'un titre coutumier. De telles dispositions entraînent une double procédure payante pour les usagers : ceux-ci doivent obtenir un titre coutumier pour leur terrain avant toute transaction sur ce dernier.

---

## Les certificats fonciers des services fonciers communaux appuyés par l'APDH

---

L'Association pour la paix et les droits de l'homme (APDH) créée en 1995 et agréée en 1998 au Burundi intervient sur quatre axes : 1) le renforcement des capacités des organisations à assise communautaire ; 2) l'éducation aux droits de l'homme ; 3) la promotion des droits de la femme et des groupes vulnérables et 4) la consolidation de la paix.

C'est dans le cadre de ce quatrième axe qu'APDH a conduit des études sur la thématique foncière, notamment sur les conflits fonciers. Dans l'une<sup>106</sup>, menée en 2006 sur les pratiques foncières en matière de délimitation et de sécurisation foncière en milieu rural, l'Union coopération a fait émerger trois enjeux : l'insécurité foncière en milieu rural, l'absence de documents écrits « légaux » formalisant les droits fonciers et l'absence de services fonciers de proximité.

Ainsi depuis 2004, APDH s'est progressivement spécialisée dans les questions foncières burundaises alors qu'une nouvelle dynamique gouvernementale, sous l'impulsion d'organisations ou de programmes internationaux tels que Gutwara Neza et la Coopération Suisse, visait l'appui la réforme de la politique foncière.

De par cette expérience sur la question foncière ainsi que par ses relations privilégiées avec les principaux initiateurs de la réforme foncière, APDH a participé aux débats sur la sécurisation foncière et à la conception des expériences pilotes des services fonciers communaux.

### ● Contexte foncier dans les communes rurales du Burundi

La réforme foncière engagée en 2008 est construite autour du constat de crise foncière caractérisée par :

- La multiplication des conflits autour de l'accès à la terre. Des études quantitatives menées auprès des tribunaux de résidence de huit provinces du Burundi ont mis en évidence que près de 80 % des conflits étaient liés au foncier. Or il apparaît (dans des rapports de la société civile en particulier), que, d'une part, tous les conflits fonciers ne sont pas portés devant les tribunaux et que, d'autre part, les conflits intrafamiliaux pour l'accès à la terre sont prédominants.
- L'inadaptation des dispositifs légaux et institutionnels à répondre aux demandes de sécurisation foncière des populations rurales.

La réforme foncière présente deux innovations : *primo*, la décentralisation de la gestion foncière, concrétisée par la mise en place de services fonciers communaux ; *secundo*, la sécurisation foncière améliorée via la reconnaissance, légalement établie par des certificats fonciers, des droits reconnus localement sur les terres.

Dans l'attente des nouveaux textes de loi, et avec l'aide de financements extérieurs (Union européenne, Coopération suisse, ICCO, etc.), les premières expériences pilotes de services fonciers communaux se sont poursuivies dans le cadre législatif de la décentralisation (Constitution de la république du Burundi du 18 mars 2005, Code électoral du Burundi et loi communale du 20 avril 2005). C'est ainsi qu'APDH a obtenu la responsabilité d'appuyer l'installation de quatre services fon-

---

<sup>106</sup> Réalisée pour le CENAP sur financement de l'Union européenne et de la Coopération suisse.

ciers communaux pilotes dans la province de Gitega : communes de Bugendana, Mutaho, Bukirasazi et Makebukoko.

L'installation de SFC pilotes est réalisée dans une double perspective :

- d'une part, en zone rurale, il s'agit de tester de nouveaux instruments et procédures de gestion foncière plus proches des attentes et des habitudes des usagers. Et ce dans l'intérêt bien compris de ces usagers et des acteurs publics qui devraient trouver là l'occasion d'une meilleure gestion de la terre ; condition indispensable à l'amélioration des ressources publiques ;
- d'autre part, il s'agit de contribuer, à travers la mise en place et le démarrage des travaux de ces SFC, au débat foncier national qui s'est concrétisé dans la loi portant révision du Code foncier.

## ● Les outils et la méthodologie : diagnostic sociofoncier, services fonciers communaux

### Le diagnostic sociofoncier

En concertation avec les autorités de tutelle et financières (programme Gutwura Neza), les équipes d'APDH ont préidentifié dans la province de Gitega les communes susceptibles de mettre en place un service foncier communal (SFC) pilote. Différents critères objectifs et subjectifs ont déterminé le choix : 1) l'appartenance de la commune à la zone d'intervention du programme Gutwura Neza de la Commission européenne : premièrement, car il s'agit du programme du bailleur de fonds de l'expérience pilote et deuxièmement car les communes ont de ce fait préalablement bénéficié d'un programme d'appui à la bonne gouvernance ; 2) la connaissance, la volonté et le dynamisme des équipes communales pour la mise en œuvre d'un SFC ; et 3) les capacités financières de la commune à assurer le fonctionnement futur du SFC.

Suite à cette première identification, et préalablement à la création des SFC, les équipes d'APDH ont réalisé un diagnostic sociofoncier pour permettre de confirmer le choix de la commune d'implantation du service pilote et d'orienter le choix du dispositif et des modalités de gestion foncière.

Le diagnostic est réalisé en trois étapes qui s'étalent sur quatre mois :

- Dans chaque zone<sup>107</sup> de la commune, les équipes tirent au sort une sous-colline et un lieu-dit où sera réalisé le diagnostic. Sur le terrain (sur un minimum de trente parcelles), les agents discutent, observent, enquêtent auprès des personnes présentes afin de connaître : 1) l'usage de la parcelle ; 2) les ayants droit : l'origine de la « propriété », la nature du droit revendiqué, les « preuves », la composition de la famille, l'existence éventuelle de conflits ; 3) la parcelle physique : nature des limites, mesurage des parcelles (en pas), etc.
- Suite à l'analyse de terrain, les agents d'APDH organisent 1) des « focus-groupes » de dix à douze personnes afin d'approfondir le diagnostic ; 2) des entretiens individuels avec les *Bashingantahe* et les acteurs locaux intervenant dans les affaires foncières : les responsables des zones, les responsables communaux et les responsables des tribunaux de résidence.
- Après analyse des observations et rédaction, le diagnostic (rapport sociofoncier et cartographie foncière de la zone d'enquête) est partagé avec le conseil communal et les autorités administratives et communautaires locales.
- Sur la base des résultats des diagnostics, les équipes communales appuyées par les équipes d'APDH définissent le dispositif et les modalités de gestion foncière puis déterminent la répartition des responsabilités. Une convention (un contrat d'objectifs) est signée entre APDH et la commune.

---

<sup>107</sup> Au Burundi, la zone est l'entité administrative en dessous de la commune et au-dessus de la colline.

Le diagnostic comprend des informations qualitatives mais également quantitatives dans la mesure où certaines des données sont collectées sur une base de « 30 parcelles que multiplie le nombre de sous-collines ». Les informations qualitatives et statistiques déterminent alors l'implantation ou non d'un SFC pilote. Le SFC ne sera pas implanté dans une commune où le nombre de parcelles enquêtées contestées est supérieur à celui des parcelles enquêtées non conflictuelles.

« Ingoro Y'Amatongo » : le service foncier communal (SFC)

Le SFC est un service foncier de proximité. L'*Ingoro Y'amatongo* (tel qu'est nommé le SFC à Itaba) est « chargé de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers définissant les droits sur la terre<sup>108</sup> ». Le SFC est l'outil de formalisation des droits locaux, autrement dit l'outil d'enregistrement des droits reconnus localement par la population. Il n'a pas pour rôle de régler les conflits fonciers.

Deux agents du service foncier communal sont officiellement recrutés par la commune qui fixe le montant de leurs salaires. APDH appuie la commune pour le recrutement (définition des profils de compétences) et les forme de manière continue (six semaines étalées sur trois mois) en informatique, droits fonciers, pratiques foncières, médiation, techniques de mesurage, déontologie, etc.

La procédure de reconnaissance légale des droits locaux peut être décrite comme suit :

- Les usagers qui souhaitent entamer une procédure de reconnaissance légale de leurs droits et donc obtenir un certificat foncier se rendent à la commune pour faire une demande. L'instruction de la demande est payante : le montant des frais de dossier est fixé par la commune. À Itaba, les agents du SFC ont provisoirement expérimenté l'enregistrement des demandes directement sur la colline. Le SFC se déplaçait vers les usagers. L'objectif était de faciliter l'accès aux services du SFC : toucher le plus grand nombre d'habitants et avoir le plus possible de demandes ; informer, sensibiliser les usagers sur leur lieu de vie. La méthode a été abandonnée car elle était coûteuse en temps et en déplacements et parce que le trop grand nombre de demandes reçues entraînait des délais de traitement des dossiers trop longs.
- Après un délai de publicité de quinze jours (panneaux de la commune, de la colline), une visite sur la parcelle (ou le lot de parcelles) à reconnaître est organisée par les agents du SFC sous la responsabilité de l'administrateur communal. L'opération de reconnaissance, publique et contradictoire, consiste à :
  - o obtenir un consensus local entre toutes les personnes présentes (demandeur(s), voisins, etc.) sur les droits fonciers du demandeur et l'objet des droits (limites du terrain) ;
  - o consigner le consensus dans un document écrit : un procès-verbal signé par une « commission collinaire de reconnaissance » qui se veut à la fois légitime et légale. Les voisins et les parents, lorsqu'il s'agit d'une parcelle acquise par dévolution successorale, apposent également leur signature ou empreinte digitale.
- Quinze jours après la reconnaissance, si aucune opposition à la demande n'est apparue et lorsque tous les frais de procédure sont versés par le demandeur au trésorier de la commune, les agents du SFC établissent un certificat foncier qui sera signé par l'administrateur après vérification du dossier. Le certificat est retiré après versement des frais de procédures qui ont été préalablement fixés par les communes, généralement en fonction de la superficie.

APDH expérimente encore certaines procédures sur les communes pilotes. Il s'agit notamment :

- du montant de la certification et des modalités de son versement (par exemple : le SFC doit-il adopter des modalités de paiement spécifiques en « saison creuse » ? Etc.) ;

---

<sup>108</sup> Lettre de politique foncière du Burundi du 18 septembre 2008.

- des modalités d'enregistrement des droits : le SFC doit-il enregistrer les demandes individuelles et/ou procéder à un enregistrement systématique de toutes les parcelles ?
- de la démarche à adopter pour la réception des demandes : attendre que les usagers viennent au SFC ou bien que le SFC aille vers les usagers ? Avec quelles conséquences sur le reste de la procédure (paiement des frais d'enregistrement, etc.) ?

#### Les commissions collinaires de reconnaissance

« Des commissions collinaires, comportant des élus et des notables, sont nommées pour assurer l'identification locale des droits certifiés par le service communal<sup>109</sup> ».

Il existe une commission différente pour chaque colline dans la mesure où :

- Les notables sont élus parmi et par la population de chacune des collines. Ces modalités d'identification confèrent aux notables collinaires élus une légitimité dans la gestion foncière. Le choix des communautés est validé par l'administrateur de la commune.
- Les représentants de l'administration sont officiellement identifiés par l'administrateur et peuvent être différents d'une reconnaissance collinaire à l'autre. Les représentants de la colline et de la commune confèrent à la commission, dans le cadre de la décentralisation au Burundi, son caractère « légal ».

Ainsi la composition de la commission collinaire de reconnaissance varie selon d'une part l'emplacement de la parcelle ou du lot de parcelles à reconnaître et d'autre part la disponibilité des représentants de la commune.

La mise en place et la nomination des commissions collinaires de reconnaissance font l'objet d'une décision de l'administrateur communal. Les travaux de la commission sont gratuits. Les membres de la commission reçoivent des formations et mettent en place leur propre code de conduite.

#### ● **Les limites spécifiques à l'expérience**

Une trop grande concentration de conflits fonciers, en l'absence de structures favorisant les règlements et la réconciliation des populations, peut limiter le fonctionnement d'un SFC.

Les expériences pilotes actuelles au Burundi se focalisent presque exclusivement sur la conception d'outils et de procédures de formalisation des droits. D'autres critères déterminant l'efficacité des SFC sur le long terme doivent être définis et approfondis en parallèle :

- Comment garantir l'actualisation (l'exactitude) des informations foncières dans le temps ?
- Comment assurer le maintien et le renouvellement des compétences communales et collinaires (agents de SFC, équipes communales et collinaires, membres des commissions collinaires de reconnaissance) en matière de gestion foncière sur le long terme ?

Les expériences pilotes sont réalisées avec l'aide de financements extérieurs via des projets limités dans le temps. Par exemple, ADH dispose d'un appui financier de deux ans pour contribuer à la mise en place de quatre SFC pilotes, alors que le caractère pilote de l'expérience nécessiterait un accompagnement plus long.

Les expériences pilotes de SFC au Burundi se ressemblent globalement, car elles répondent à des cahiers des charges de financement conçus à partir des premiers SFC appuyés par l'Union européenne à travers le programme d'appui à la bonne gouvernance du programme Gutwara Neza.

---

<sup>109</sup> Lettre de politique foncière du Burundi du 18 septembre 2008.

La coordination des opérations pilotes et la nécessité d'une uniformisation des procédures doivent être mesurées. Conduite à l'excès, l'uniformisation peut entraîner une perte d'adaptabilité des dispositifs de gestion foncière décentralisée aux contextes locaux.

---

## Les enseignements

---

### • Les atouts

La formalisation des droits fonciers et des transactions fait partie des outils actuellement privilégiés de la sécurisation foncière. Elle correspond à deux stratégies différentes compatibles :

- les certificats fonciers au Burundi permettent de sécuriser le droit foncier de propriété,
- les contrats fonciers types de la chefferie de Kabare dans le Sud-Kivu en RDC sécurisent les transactions foncières.

Les principaux facteurs de réussite sont : les organisations de la société civile se basent sur une connaissance fine (diagnostic) des contextes et pratiques locales pour élaborer de nouveaux concepts (SFC au Burundi) et/ou apporter des améliorations aux dispositifs existants (CFT au Sud-Kivu). Par exemple, le diagnostic est une étape cruciale lors de la création des SFC dans la mesure où la manière dont il est réalisé détermine le degré d'implication des différents acteurs aux processus de sécurisation, et car il est l'outil qui oriente les choix et degrés d'adaptabilité du dispositif aux contextes et enjeux locaux.

Dans les deux cas, les pistes de solutions sont recherchées dans l'articulation des systèmes existants : ni totalement étatiques ni totalement coutumiers.

Au Burundi, la participation d'un acteur de la société civile à la mise en place de la réforme foncière est une véritable opportunité pour que soit porté un regard nouveau et critique aux orientations politiques et pour que soient défendus les intérêts des acteurs locaux défavorisés.

### • Les limites

La formalisation des droits fonciers et des transactions contribue à la prévention des conflits fonciers. Cependant, la formalisation ne saurait constituer à elle seule une solution suffisante aux conflits fonciers.

La pérennisation des expériences de formalisation est dépendante d'une part des volontés politiques (étatiques et/ou coutumières) à les mettre en œuvre, les soutenir, les faire évoluer et, d'autre part, de l'intérêt et donc de l'engagement des populations bénéficiaires pour les dispositifs mis en place.

---

# Plaidoyer et participation aux débats publics pour une prise en compte des réalités locales

---

---

## Plaidoyer pour le Code agricole du FAT

---

- **Origines**

Au début des années 2000, devant le constat des conséquences « catastrophiques »<sup>110</sup> des années d'instabilité et de conflits sur la production agricole et celui de la sous-alimentation de près de 70 % de la population, notamment urbaine, le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche s'est doté de deux outils institutionnels visant à faire du développement de l'agriculture « le moteur de relance économique de la RDC » : une politique agricole et un projet de Code agricole.

Le travail d'élaboration du projet de Code agricole a démarré en 2007 et a duré plus de deux ans. Le ministère, appuyé par la Coopération belge, s'est rapidement montré sensible à la crise foncière, ouvert aux débats multiacteurs et prédisposé à prendre en compte les agriculteurs paysans. Le processus a donc associé des représentants de la société civile, la Fédération des entreprises du Congo (FEC), des chercheurs en agronomie, des magistrats, etc., et, dans les six derniers mois, la commission technique du Gouvernement ainsi que les experts des ministères concernés. Cette commission interministérielle a tenu compte de la coexistence des différents cadastres : foncier, minier, forestier, agricole et des ressources en hydrocarbures.

- **Outils et méthodologie : les alliances, la consultation**

*Les réseaux d'alliances et la consultation de la population*

Déjà largement investis au Nord-Kivu dans la défense des intérêts paysans, le SYDIP, la FOPAC et le FAT, informés des travaux d'élaboration du Code agricole par le ministère de l'Agriculture et des disponibilités des membres de la commission pour accepter l'ouverture des négociations à des représentants de la société civile, se mobilisent.

En 2007, les représentants des trois organisations participent à la quatrième phase des négociations à Kinshasa, et à leur retour au Kivu organisent des consultations dans les différentes chefferies de la province afin de récolter des propositions d'amendements en faveur des petits exploitants agricoles. Deux ateliers de restitution seront organisés à Butembo et à Goma. L'atelier provincial de Goma du 19 au 21 septembre 2007 réunira 120 personnes (services techniques administratifs, gouvernement provincial, chefs coutumiers, organisations de la société civile...) et aboutira à la création de la coalition des trois organisations.

---

<sup>110</sup> République démocratique du Congo, PMPTR en RDC, Rapport de synthèse, novembre 2004.

En octobre 2007, la coalition transmet une série de onze propositions d'amendements « issues de la population » à la commission nationale mise en place pour l'élaboration du Code agricole.

Compte tenu de la qualité des travaux issus de la consultation populaire, la coalition se voit confier, sous l'influence du conseiller technique belge au ministère de l'Agriculture, la présidence de la « sous-commission foncière » et donc la coordination de la rédaction du volet « foncier » du projet de Code agricole.

#### Le projet de Code agricole et les comités fonciers agricoles

L'ouverture du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche en faveur de l'implication de la société civile congolaise et de la prise en compte de la problématique foncière présente de véritables opportunités d'évolution des contextes ruraux. Dès lors, pour les acteurs de la société civile congolaise et pour leurs partenaires investis dans la question foncière, le Code agricole apparaît comme un « levier » vers une véritable réforme foncière.

Le FAT a ainsi obtenu une position stratégique dans les débats qui lui a permis de défendre les intérêts des petits paysans et des populations. Finalement, à force de compromis, les différents acteurs de la commission se sont entendus sur plusieurs principes. Bien que des préoccupations persistent, la proposition d'octobre 2009 présente des évolutions significatives par rapport aux précédentes lois agricoles, à savoir :

- le niveau administratif provincial est à même de définir des stratégies de développement adaptées aux contraintes spécifiques locales ;
- l'élaboration participative d'un « zonage agricole » est acquise de même que l'implication simultanée des populations locales et des autorités coutumières dans la gestion foncière ;
- la redistribution des terres des concessions non mises en valeur est rendue possible.
- Sont mis en place :
  - o des conseils agricoles ruraux de gestion (CARG) : structures de concertation associant les différents acteurs du monde rural, l'exécutif et le législatif (provincial), l'administration, le secteur privé, les associations et syndicats paysans, les universités et centres de recherche. Ce sont les outils de mise en œuvre de la décentralisation du secteur de l'agriculture et du Code agricole ;
  - o des comités fonciers agricoles : structures de base impliquées dans les conciliations des conflits fonciers, les enquêtes préalables à la concession de terres rurales, et l'évaluation de l'effectivité de la mise en valeur des terres concédées par l'État. Leur consultation est obligatoire avant toute attribution foncière.

À l'issue de ses travaux, la commission a donné mandat au FAT pour qu'il soit l'interface technique du Gouvernement dans la mise en place des comités fonciers agricoles à l'échelon national, et à la FOPAC pour qu'elle structure le mouvement national paysan et qu'elle accompagne la mise en place des CARG.

Le projet de loi sur le Code agricole a été présenté et adopté par le Conseil des ministres le 28 août 2009, puis présenté au Sénat le 30 septembre 2009. En janvier 2010, il a été adopté par la sous-commission spécialisée du Sénat.

La version adoptée présente des amendements qui remettent en cause certaines des orientations du premier document adopté par le Conseil des ministres en faveur des petits paysans. En outre le « projet de loi portant Code agricole » est devenu « loi portant principes relatifs au secteur agricole », par exemple :

- la superficie des exploitations agricoles « familiales » ou de « type familial » est limitée alors que celle des exploitations dites « industrielles » ne l'est pas ;
- toute cession de terres est assujettie à une taxe équivalant à quarante pour cent de la plus-value.

Le projet de loi a été finalement transmis à l'Assemblée nationale. En janvier 2011, la plénière de la commission Environnement, ressources naturelles et tourisme a adopté le projet de loi portant principes fondamentaux relatifs au secteur agricole examiné en seconde lecture à l'Assemblée nationale. Sur les 77 articles proposés par le Sénat, il y en a eu 56 adoptés sans amendements, 19 adoptés moyennant amendements de fond ou de simple forme (dont 8 concernant le foncier), un repêché et un supprimé.

Le projet a finalement été adopté par l'Assemblée Nationale le 3 mai 2011.

Ceci a été rendu possible grâce à la mobilisation de la société civile, qui s'est structurée de manière à mener un plaidoyer collectif au niveau national.

#### Le Comité national de plaidoyer

En effet, en octobre 2009, dans la continuité de la dynamique amorcée par la coalition, les délégués des syndicats paysans et les représentants de la société civile de sept provinces se sont réunis à Kinshasa et ont mis en place un comité national de plaidoyer autour du Code agricole et en faveur des petits producteurs agricoles. Ce comité regroupe trois représentants par province (province Orientale, Sud-Kivu, Nord-Kivu, Bas-Congo, Bandundu, Équateur et ville de Kinshasa).

Les objectifs de ce comité sont :

- (1) « l'harmonisation des propositions des organisations paysannes pour l'amélioration du Code agricole mais aussi
- (2) le renforcement de leur capacité à influencer les décisions politiques ».

La stratégie de plaidoyer s'est appuyée sur la création de nouvelles alliances entre les députés nationaux des sept provinces.

Au Nord-Kivu, la coalition s'est à chaque étape regroupée pour analyser les nouvelles versions du Code agricole, proposer des amendements et élaborer une stratégie de plaidoyer.

De novembre 2010 à mai 2011, le FAT et ses partenaires ont poursuivi le travail de plaidoyer à Kinshasa en multipliant les réunions de sensibilisation auprès des députés et autres acteurs et en assistant aux débats parlementaires.

L'enjeu pour ces organisations est désormais de rester vigilantes jusqu'à la promulgation de la loi et des décrets d'application.

#### ● **Les limites spécifiques de l'expérience**

Les membres du Comité national de plaidoyer, malgré toutes leurs initiatives de concertation et tentatives d'alliances ont du mal à être écoutés par les politiciens de Kinshasa car, entre autres :

- les mouvements paysans, à l'échelle de l'ensemble du territoire, sont encore insuffisamment structurés, organisés et motivés. La population, notamment les petits paysans, est vulnérable ;
- les initiatives contrecarrent les enjeux et intérêts importants d'acteurs influents.

La multiplication des cadres de concertation et des initiatives de commissions foncières (comité de conciliation mis en route dans le cadre du programme STAREC, comités locaux de UN-Habitat, commission d'accueil et de réinsertion du programme ICLA du NRC, etc.) ou autres instances impliquées dans la résolution des conflits fonciers fragilise :

- le poids du FAT et de ses partenaires dans les débats au niveau national ;
- les dispositions du projet de loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture (non encore promulgué) en matière de gestion foncière. En effet, chaque structure d'appui (ONG nationale, internationale, programme des Nations unies, STAREC, etc.) est persuadée que son action dans le domaine foncier est la plus adaptée. La concertation relève plus d'une répartition entre acteurs d'un territoire d'intervention selon une stratégie « projet », que d'une harmonisation des pratiques ou de la contribution à la conception de dispositifs pérennes de gestion du foncier et de ses conflits.

Les expériences du FAT et de ses principaux partenaires sont marquées par les réalités du Grand Nord du Kivu (Butembo, Beni, Lubero).

Il s'agit d'une force mais également d'une limite car leur influence en matière de plaidoyer et leur capacité à fédérer les acteurs de la société civile sont plus difficiles à mettre en place dans le Petit Nord du Kivu, notamment à Goma, où les acteurs sont plus nombreux et les acteurs internationaux plus influents.

---

## Les enseignements

---

- **Les atouts**

La concertation et les processus de consultation de la population font partie des outils qui, s'ils sont bien employés, donnent aux actions de la société civile un poids considérable en matière de plaidoyer.

*« La capacité des acteurs de la société civile à influencer sur les décideurs politiques est étroitement liée à leur capacité à développer et utiliser leurs réseaux pour accéder aux décisionnaires mais aussi maîtriser les intérêts des différents acteurs concurrentiels dans les décisions <sup>111</sup> ».*

Les alliances avec des acteurs publics et/ou politiques influents qui peuvent devenir les porte-parole des idées issues de la société civile à la base est l'un des éléments de réussite des processus de plaidoyer.

- **Les limites**

La volonté politique d'ouverture des débats aux représentants de la société civile est souvent biaisée. La participation ou l'invitation aux réunions de pilotage et d'élaboration des politiques publiques n'est pas la garantie de la prise en compte des intérêts des populations défavorisées.

---

<sup>111</sup> Morvant, H., op. cit.

Les organisations de la société civile dont nous avons présenté les expériences :

- se sont directement ou progressivement spécialisées sur la question foncière à travers leur approche de « construction de la paix » et de gestion des conflits ;
- tentent d'apporter des solutions aux enjeux forts et communs aux trois pays concernés par l'étude : la transformation durable et la prévention des conflits, la sécurisation foncière des petits paysans et des membres marginalisés de la société ;
- interviennent selon des approches et dans des domaines délaissés par les pouvoirs publics ou en complément des actions publiques pour une meilleure prise en compte des intérêts de la population ;
- ont une connaissance étroite des enjeux locaux car elles travaillent depuis longtemps au contact des populations locales et/ou ont conduit plusieurs études diagnostiques pour les appréhender.

Les expériences présentées montrent clairement le rôle que peuvent et doivent jouer les organisations de la société civile dans la construction de la sécurisation foncière. Cela implique qu'elles soient reconnues comme des interlocutrices légitimes par leurs gouvernements, pouvant ainsi capitaliser leurs expériences de terrain pour nourrir le nécessaire débat public autour de la gouvernance foncière.

*« La société civile peut contribuer à façonner le mode d'élaboration des politiques et à évaluer l'efficacité des politiques après leur mise en œuvre. Elle peut aider à ouvrir des horizons nouveaux aux décideurs par le biais de publications et d'ateliers. »<sup>112</sup>*

---

<sup>112</sup> Comité technique Foncier et développement, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, 2009.

# Clés d'analyse et pistes pour l'action



En Afrique des Grands Lacs comme dans de nombreux pays anciennement colonisés, il existe un décalage majeur entre d'une part les conceptions locales du foncier, et d'autre part les normes et dispositifs étatiques, le plus souvent fondés sur une conception coloniale de la propriété privée et rejetant de ce fait tous les droits locaux dans un statut « extra-légal ». Cela favorise une instrumentalisation du droit au profit des acteurs puissants et rend difficile la résolution durable des conflits, car tout arbitrage réalisé par une instance ou selon un type de normes peut être mis en cause selon d'autres normes ou auprès d'autres instances ; l'État n'offre pas de réponse institutionnelle aux nouveaux enjeux portant sur les droits locaux, comme par exemple les transactions marchandes.

La situation dans l'Afrique des Grands Lacs est rendue plus complexe par deux grands facteurs : d'abord, face à la croissance démographique et à la compétition pour la terre, il n'existe plus de normes partagées pour répondre aux nouveaux défis de l'héritage, des transactions, etc. ; ensuite, les multiples mouvements de population dus aux guerres et conflits multiplient les revendications contradictoires, toutes légitimes selon un principe donné (le droit au retour des personnes déplacées, le droit des gens installés sur des terres qu'ils ont trouvées vides, etc.) mais incompatibles entre elles.

En Afrique des Grands Lacs comme ailleurs, la terre a de multiples fonctions ou usages selon les acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Pour certains acteurs, elle a un rôle économique : support de production agricole et/ou d'activités économiques, composante indispensable à la production de l'habitat, secteur privilégié d'investissements et de placements. Pour d'autres, elle revêt aussi une fonction sociale et politique : lien identitaire fort avec le territoire, outil pour résorber les conflits passés, moyen de pression et de contrôle social. Ces différents usages et fonctions se confrontent et entrent en contradiction dans le temps et dans l'espace. La terre est donc un objet de compétition important entre les hommes, autour d'enjeux de représentations et d'identités, de pouvoir, de richesse.

Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, ces compétitions et les revendications pour l'accès au foncier sont exacerbées et démultipliées par :

- la raréfaction objective des terres due aux fortes densités de population et la réduction des surfaces cultivables par individus ou groupes, induisant des conflits d'héritage ;
- les politiques foncières et agraires antérieures ;
- le creusement des écarts sociaux et économiques entre les différentes couches de la société ;
- le ressentiment et les animosités issus des conflits sociopolitiques anciens ou récents qui restent mal résolus.

Il en résulte des formes diverses d'insécurité foncière dans lesquelles les droits fonciers des paysans – qui ne sont pas en eux-mêmes précaires ou insécurisés – sont remis en cause ou contestés, ou risquent de l'être, ce qui ne permet pas un usage paisible et optimal de la terre, et suscite des conflits entre acteurs que les autorités en place ne parviennent pas à résoudre faute de normes claires et de légitimité suffisante pour arbitrer. L'ampleur de ces risques d'insécurité et la récurrence de facteurs aggravant font que l'on peut même parler de processus d'insécurisation des droits fonciers locaux.

Un enjeu essentiel pour les politiques foncières est donc la sécurisation foncière. Celle-ci ne passe pas forcément par la formalisation des droits sur la terre, en tout cas par n'importe quelle forme de formalisation. Il faut rompre avec l'idée fautive selon laquelle des droits « non formels » ou « extra-légaux » sont par nature insécurisants. La sécurité foncière renvoie au fait que les droits sur la terre et les ressources qu'elle porte font l'objet d'un consensus social, parce qu'ils ont été acquis de façon légitime par rapport aux règles en vigueur et que des instances d'arbitrage (ou de juridiction) viennent les confirmer en cas de contestation induite. La sécurisation foncière renvoie aux processus par lesquels des droits légitimes sur la terre sont validés et garantis en cas de contestation.

Cette vision montre que **la sécurité foncière n'existe pas en soi mais est le résultat d'un processus social** impliquant (des normes et règles partagées et faisant référence pour tout le monde, et des autorités légitimes pour les faire appliquer et gérer la distribution des droits sur la terre.

La question de la sécurisation foncière porte bien sur la question des normes de référence. Dès lors que les arbitrages de conflits ne s'appuient pas sur des principes suffisamment partagés pour être acceptables par les différentes parties, on ne pourra pas résoudre les conflits de réinstallation, ou les conflits intra-familiaux, sans s'en tenir à des réponses bâtarde (par le partage systématique de parcelles déjà très petites) suscitant des ressentiments. Par ailleurs, des politiques de formalisation des droits (que ce soit sous forme de propriété privée ou de droits locaux) ne peuvent être mises en œuvre que là où ces droits locaux font consensus, c'est-à-dire là où il n'y a pas de problème majeur. Là où les droits fonciers sont contestés, des politiques de formalisation risquent au contraire d'attiser les conflits et les manipulations.

Malgré certaines avancées, les politiques et interventions publiques n'ont pas permis de résoudre le problème de l'insécurité foncière. Pire, dans certains cas, elles peuvent elles-mêmes être une source majeure d'insécurité foncière et contribuer ainsi à accroître les processus d'insécurisation du foncier. Les organisations issues de la société civile tentent d'y remédier et de promouvoir des alternatives, mais elles ne peuvent agir efficacement sans volonté politique d'engager un dialogue pluriacteur sur des choix de politiques prenant en compte le capital d'expérience accumulé localement. À partir de ce constat et de l'explicitation de la diversité des configurations sociofoncières locales et nationales, on peut dégager et identifier des clés d'analyse et de principes d'actions qui peuvent être mobilisés par les différents acteurs pour comprendre et résoudre les problèmes d'insécurité foncière et engager des politiques de sécurisation foncière adaptées aux enjeux locaux dans les trois pays étudiés.

#### La question du « comment faire ? »

On entre ici dans la question fondamentale du « comment faire ? ». Cette question n'est pas nouvelle et structurait déjà les débats des spécialistes de la question foncière à la fin du siècle dernier<sup>113</sup>. Depuis lors, de nombreuses études et expertises ont tenté et tentent encore aujourd'hui d'y répondre en s'appuyant sur des expérimentations locales de nouvelles politiques dans les pays, notamment sur le continent africain. Un premier bilan de ces expériences montre qu'il n'existe pas de solutions toutes faites et donc de réponse univoque à la question du « comment faire ? ». Mais il montre aussi qu'une analyse approfondie de la réalité peut permettre de proposer des principes d'actions et des méthodes qui peuvent être utiles aux acteurs des politiques foncières (décideurs, élus, sociétés civiles, experts, etc.), sans verser ni dans la « boîte à outils », ni dans des discours trop généraux et incantatoires.

<sup>113</sup> Philippe Lavigne Delville, 1998, Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique. Rapport de Synthèse, ministère des Affaires étrangères, Coopération et francophonie, Paris.

---

# Un défi majeur et central : lutter contre l'insécurisation foncière

---

Une politique foncière est un moyen pour des politiques économiques, d'aménagement, d'urbanisme, mais ce n'est pas que cela. Une politique foncière définit les types de droits fonciers légalement reconnus (en offrant une gamme de statuts juridiques, correspondant plus ou moins à la diversité des droits existants) et les façons de les administrer. Elle intervient parfois sur la distribution des droits entre les acteurs. Elle traduit ainsi des conceptions de la citoyenneté, du rapport public/privé, du rôle de l'État dans l'économie, etc. Elle définit un cadre, plus ou moins large, plus ou moins excluant, par rapport à la diversité des droits fonciers des populations, par rapport aux populations indigènes et par rapport aux fractions les plus fragiles des populations, rurales et urbaines. Elle est une politique publique. **En ce sens, une politique foncière représente un choix de société.**

Définir ou redéfinir une politique foncière pose la question de ses fondements. Poser la question en ces termes pose le débat bien en amont des questions de système d'administration foncière. Mais c'est essentiel dans des sociétés marquées par un legs colonial et sortant ou voulant sortir de périodes de conflits et de violence. Raisonner en termes d'application d'outils et de procédures existants ne suffit pas.

Il faut dans ces contextes **repenser la fonction même de la politique foncière pour la mettre au service d'un projet de société**, couplant développement économique équitable et construction de la paix (le premier étant une condition à la seconde, et réciproquement).

L'objectif fondamental des politiques foncières doit être à la fois de :

- sécuriser les droits fonciers des citoyens, dans le double but de favoriser une exploitation paisible et efficace des terres et des ressources et de réduire les conflits, de contribuer à la construction de la paix ;
- favoriser un « usage socialement désirable » des terres, c'est-à-dire une répartition des terres entre les différents usages et entre les acteurs, qui conjugue au mieux production de richesse, équité dans la répartition des revenus et préservation de l'environnement.

Cela exige des principes partagés pour la résolution des conflits, des outils et mécanismes fiables de gestion des terres, des régulations des marchés fonciers.

Poser la question des politiques foncières en ces termes pose de nombreux défis :

- celui des cadres de pensée qui restent formatés par une conception classique du droit ou de l'Administration foncière ou, à l'opposé, trop exclusivement sociologique ou anthropologique ;
- celui de la prise en compte des objectifs contradictoires que la politique foncière doit gérer ;
- celui de la capacité à mettre en œuvre des modes de gestion foncière efficaces et transparents sur le terrain.

Atteindre ces objectifs fait s'interroger en effet sur les postulats classiques des politiques foncières. Cela impose de questionner les statuts juridiques existants et leur capacité à répondre aux problèmes que rencontrent les citoyens, et en particulier, dans certaines sociétés, les plus nombreux d'entre eux, les paysans. De mettre au cœur de la réflexion la question des mécanismes d'arbitrage sur les conflits, et en amont la question des normes à partir desquelles arbitrer des revendications contradictoires. De prendre au sérieux la question des inégalités et de l'inclusion, dans un contexte de forte pression démographique et de faiblesse des alternatives hors agriculture. De penser le cadre juridique, les dispositifs institutionnels, les outils de gestion foncière en termes d'outils au service

de la politique foncière, et non pour eux-mêmes, au risque de devoir les repenser profondément en fonction des objectifs et de la prise en compte des réalités de terrain.

Les politiques foncières doivent concilier des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Elles doivent également concilier des objectifs de production en matière de développement agricole, industriel et urbain, et préserver l'environnement en luttant contre la surexploitation des sols, la destruction de la couverture forestière et l'étalement urbain. Elles doivent enfin concilier intérêts publics et intérêts privés en assurant la compatibilité entre la gestion et l'administration foncière assurées par les pouvoirs publics, et les logiques et stratégies de développement des agriculteurs et des investisseurs privés. Et enfin, arbitrer entre les différents groupes d'intérêts, dans un contexte où la majorité de la population n'a que peu de relais d'influence au sein de l'État, au risque de biaiser la conception de l'intérêt général.

Elles résultent nécessairement de négociations et de compromis, entre conceptions différentes, entre intérêts divergents et renvoient donc aux enjeux de la gouvernance.

#### Des enjeux de gouvernance

Arbitrer entre des objectifs contradictoires pose la question des rapports entre politiques foncières, administration foncière et gouvernance. La gouvernance peut être conçue comme « *l'art des sociétés d'inventer des régulations assurant leur développement harmonieux, leur survie à long terme et leur cohésion* »<sup>114</sup>. C'est « *une pratique de l'action publique qui assure à la fois la participation d'intérêts divergents, une bonne gestion sociale des biens publics et une stabilité du contrat social global* »<sup>115</sup>. Les politiques foncières sont des domaines d'apprentissage de la gouvernance. « *On peut même avancer, tant les problèmes de droit, de financement, d'appui technique, d'accès au marché sont liés entre eux, que les politiques foncières sont une des sources les plus constantes et les plus universelles d'apprentissage de la gouvernance* »<sup>116</sup>.

Gouvernance et efficacité des réformes de l'administration foncière ont longtemps fait l'objet d'analyses séparées. Elles donnent lieu aujourd'hui à des approches convergentes qui s'articulent autour de trois principes :

- reconnaissance de la diversité des systèmes de tenure ;
- reconnaissance du rôle central de l'administration foncière ;
- mise en place d'institutions accessibles et réactives, capables de définir des stratégies territoriales à différentes échelles, de faire respecter les lois et de résoudre les litiges fonciers ».<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Calame, 2003.

<sup>115</sup> Darbon, 2007.

<sup>116</sup> Ministère des Affaires étrangères, 2007, p. 32.

<sup>117</sup> Comité technique Foncier et développement, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, p. 52.

### Pas de solution parfaite mais des principes d'action

Le défi majeur des politiques et actions en matière de foncier en Afrique des Grands Lacs n'est donc pas de mettre en place des dispositifs et des outils techniques et juridiques de gestion foncière, par des politiques de formalisation des droits et des systèmes d'information foncière. Il est de construire les prérequis sociopolitiques à de tels dispositifs, à travers l'élaboration des politiques foncières permettant de répondre aux différentes sources d'insécurité foncière et donc affrontant cette question des normes. La formalisation des droits (systématique ou à la demande, portant sur des droits de propriété privée, sur des droits d'usage, etc.), pouvant être un moyen, dans un second temps, pour mettre en œuvre cette politique, en raisonnant les outils et dispositifs. C'est à cette seule condition que les pays et la région pourront durablement construire la paix sociale et promouvoir le développement économique.

Il n'y a pas de solution simple, ni idéale :

- parler de négociation ne supprime pas la dimension sociopolitique du foncier ;
- agir sur le foncier demande doigté et finesse, tant la question est complexe et les enjeux forts ;
- la généralisation, sur l'ensemble du territoire de dispositifs nouveaux, même pertinents, est un processus long et complexe.

On peut néanmoins spécifier, dans le cadre de l'Afrique des Grands Lacs, trois grands principes d'action<sup>118</sup> :

- une gouvernance foncière qui soit transparente et légitime ;
- des mécanismes de gestion des droits et d'arbitrage des conflits qui soient efficaces ;
- des politiques sectorielles (économiques, agricoles, démographiques, etc.) qui soient cohérentes entre elles et avec les choix faits en matière de politique foncière.

---

<sup>118</sup> Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite, op. cit.

---

# Trois axes complémentaires de politiques et d'actions de terrain

---

Cette section explicite les trois axes d'action, complémentaires entre eux, qui émergent comme priorités à partir du diagnostic de la partie I.

Ces trois axes d'action portent sur des orientations de politiques, en décrivant la façon dont se posent et la question et les principes à partir desquels réfléchir. Il n'y a pas à ce niveau de recette qu'il suffirait d'appliquer : les solutions émergeront des réflexions et actions des acteurs impliqués sur le sujet, acteurs publics, acteurs de la société civile, experts, chercheurs, qui feront le travail de va-et-vient entre des principes, des situations locales, des dispositifs opérationnels, pour trouver les solutions les plus pertinentes. Elles s'inscriront dans les politiques publiques via le travail des acteurs impliqués pour ouvrir et alimenter la réflexion sur les enjeux et les options, et pour faire remonter et prendre en compte les acquis de l'expérience. Chaque acteur doit donc, en fonction de son positionnement et de ses savoir-faire, voir s'il peut y contribuer, et comment, par des moyens variés : expérimentations, appui à des initiatives locales, mise en réseau, plaidoyer, etc.

---

## Contribuer à l'émergence d'une gouvernance foncière

---

La gouvernance foncière renvoie à un « ensemble de règles, de procédures et de structures qui définissent et organisent l'accès au sol, son usage et son transfert »<sup>119</sup>. Il n'est donc pas ici question de « bonne gouvernance » au sens de respect des instruments et procédures légalement établis, mais de création et de mise en application de dispositifs de gestion du foncier qui soient légitimes et qui fassent le lien entre normes, règles, droits et autorités.

Promouvoir et faire émerger une nouvelle gouvernance foncière permettant de résoudre les problèmes d'insécurité supposent de travailler à la fois sur les normes, les droits et les autorités, tant au niveau des politiques qu'au niveau de la gestion locale.

- **Favoriser l'émergence de normes légitimes et partagées pour traiter les conflits et les revendications contradictoires**

Les normes traduisent les valeurs et les idéaux dominants d'une société ou d'un groupe qui les édictent et les appliquent. Elles sont donc d'abord des construits sociaux. Ces normes sont évolutives et s'adaptent aux contraintes d'origines naturelles, sociales, politiques, économiques. Elles établissent ce qui est possible ou non de faire et ce qui est ou non légitime. C'est à partir de ces normes que se définissent les droits.

Relativement au foncier, on distingue communément deux registres de normes : des normes légales issues de l'État qui sont consacrées par des textes de lois, et des normes locales issues des pratiques ou de la coutume qui ne sont ni codifiées, ni écrites et peuvent varier d'une localité à l'autre.

---

<sup>119</sup> Livre blanc.

Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, cette coexistence entre des normes légales et des normes locales peut donner lieu à des revendications contradictoires qui peuvent dégénérer en conflit, chaque acteur revendiquant l'application d'un registre normatif différent. Cette opposition se complexifie sous l'effet de l'histoire et des évolutions sociopolitiques :

- opposition entre des personnes déplacées et des « nouveaux occupants », les uns revendiquant la règle du premier occupant issue des pratiques locales, les autres celle de la prescription trentenaire ;
- opposition entre les membres d'une même famille, les uns mettant en avant les règles de succession traditionnelles, les autres se référant aux textes légaux sur les successions.

**Évolution et démultiplication des normes locales :  
l'exemple des règles sur les successions et les héritages**

Au Rwanda et au Burundi, les mécanismes traditionnels de succession permettaient aux différents ayants droit familiaux d'accéder au foncier, même si cet accès restait inéquitable. Les femmes répudiées revenaient chez leurs parents et pouvaient y cultiver la terre, les descendants illégitimes reconnus pouvaient prétendre à l'héritage, etc. Aujourd'hui, faute de terres à partager et à répartir, l'accès au foncier se restreint de plus en plus et peut exclure une partie des ayants droit (femmes et jeunes). Il est par ailleurs de plus en plus fréquent qu'après le décès du patriarche, les descendants remettent en cause des partages et accords verbaux faits entre leur père et leurs oncles.

Dans un tel contexte où les registres de normes (étatiques, locaux) sont si nombreux et contradictoires entre eux, il n'y aura pas de solution durable sans que n'émergent des principes suffisamment légitimes (et donc acceptables, même par ceux qu'ils désavantagent) pour arbitrer entre ces normes contradictoires. La construction de ces principes passe inévitablement par des dialogues et des négociations entre les acteurs concernés (les porteurs de normes contradictoires et toutes les parties prenantes au foncier sur un territoire donné), et les autorités qui seront chargées de les faire appliquer et respecter.

● **Construire des dispositifs locaux d'autorité légitimes**

La question des institutions chargées de faire appliquer les normes, de distribuer les droits et de gérer les transactions est cruciale. On touche là à des dispositifs institutionnels qui mettent en jeu différents acteurs suivant des combinaisons variables en fonction des territoires : services de l'État, élus, autorités coutumières, associations, etc. Ce sont ces dispositifs institutionnels qui permettent d'assurer la gestion foncière dans un contexte légal, social et environnemental donné.

L'efficacité et la capacité de ces dispositifs à jouer leur rôle reposent d'abord et avant tout sur l'existence d'un consensus social faisant qu'ils soient perçus comme légitimes au regard des différents registres de normes existants. Autrement dit, les autorités et acteurs parties prenantes à la gestion foncière doivent être reconnus à la fois socialement (normes locales) et juridiquement (normes étatiques) pour que la gestion foncière fonctionne.

Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, cette légitimité des autorités a été mise à mal par l'histoire et les évolutions sociopolitiques que la région a connues. Au niveau local, les autorités coutumières ou les instances collectives de gestion du foncier ont disparu avec les indépendances ou ne sont plus aussi légitimes qu'auparavant. Leur perte de légitimité peut être liée à :

- des changements de pratiques en interne : luttes de succession entre chefs coutumiers, ventes de terre au Kivu RDC, implication dans les conflits ethniques, corruption, cooptation des *Bashingantahe* au Burundi, partialité des *abunzi* au Rwanda, etc. ;
- un nouveau positionnement vis-à-vis de l'Administration : « fonctionnarisation » et manipulation par l'Administration de l'État qui a alternativement au cours de l'histoire nié et toléré les autorités coutumières et les instances collectives de gestion du foncier.

L'Administration quant à elle a aujourd'hui globalement peu de légitimité pour la majorité des populations rurales :

- Les règles et règlements étatiques ont été imposés « par le haut » aux populations dans une logique institutionnelle et non fonctionnelle. Elles sont extérieures au groupe social et ne relèvent pas d'« une recherche progressive et toujours tensionnelle d'un équilibre entre des exigences ou contraintes différentes<sup>120</sup> ».
- Les politiques et législations ont initialement été conçues pour assurer des droits fonciers incontestables à une minorité d'acteurs : d'abord les colons, puis les élites politiques et économiques. Le foncier a été un moyen de rétribution des groupes sociaux ou du clientélisme politique surtout en milieu urbain.
- L'instrumentalisation de la question foncière et identitaire par les pouvoirs en place a joué un rôle incontestable dans les conflits violents qu'a connus la région.

#### Reconstruire de la légitimité par le débat

Les politiques nationales comme de gestion locale ont besoin de reconstruire de la légitimité autour de l'exercice des prérogatives en matière de gestion du foncier (normes et autorités). Cette reconstruction passe inévitablement par un dialogue pour stabiliser des normes qui soient suffisamment légitimes pour être acceptées par tous et définir qui est légitime pour les faire appliquer et à quelles conditions (et non pas se contenter de dire dans la loi qui est compétent). Des autorités légalement compétentes ne pourront pas jouer leur rôle si elles ne sont pas reconnues localement et socialement légitimes pour le faire. Mieux vaut dès lors privilégier, pour construire les dispositifs institutionnels de gestion du foncier, des combinaisons hybrides d'acteurs (publics, coutumiers et associatifs) capables de combiner légitimité et légalité et d'assurer une administration transparente au service des populations. Ce sont ces combinaisons (ou leur processus d'élaboration) qui devraient être prises en compte dans les nouvelles normes légales réconciliant légitimité et légalité.

Le débat à engager doit donc impliquer les différents acteurs aujourd'hui concernés par la gestion foncière : ceux qui le sont de droit mais aussi *de facto* (chefferie, association, etc.). C'est par la négociation et des ajustements mutuels entre tous ces acteurs que de nouvelles formes de coordination et un nouveau contrat social autour du foncier permettant un « vivre ensemble » pourront se construire. C'est une des conditions pour que les politiques de sécurisation des droits fonciers puissent être solidement et efficacement mises en place.

Mais au-delà de montages institutionnels qui font sens, c'est avant tout par leur capacité à répondre aux attentes des populations, par la démonstration d'arbitrage équitable sur les conflits et d'une gestion fiable et transparente des terres que se construira la légitimité des instances.

L'expérience accumulée par la société civile dans les trois pays (charte de bonne conduite, contrat social, comités de paix) peut dans cette perspective être très riche d'enseignements et d'une grande utilité pour que soient envisagés des dispositifs de dialogues à l'échelle des pays, voire de la région. Mais ces dialogues ne pourront se faire sans volonté politique des États. Là encore, la société civile a un rôle important à jouer pour inscrire cette préoccupation à l'agenda politique.

<sup>120</sup> Le Roy, É., « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX<sup>e</sup> siècle », LAJP-Paris 1 et GEMDEV (éd.), Les avatars de l'État en Afrique, Paris, Karthala, 1997, pp. 153-160.

---

## Sécuriser les droits et stabiliser les situations postconflit

---

Sécuriser les droits implique différents niveaux de dispositifs, d'instruments et d'outils. Il ne faut pas confondre dispositif d'enregistrement ou de formalisation des droits fonciers et des transactions foncières et dispositif de gestion des conflits fonciers. Ces dispositifs ne mobilisent pas nécessairement les mêmes acteurs et ne remplissent pas les mêmes fonctions. L'enregistrement des droits ou des transactions peut par ailleurs être une source de conflits, dès lors que l'on veut délivrer des titres de propriété là où les droits sont contestés, où les procédures de formalisation des droits ou des transactions peuvent être instrumentalisées par certains acteurs au détriment d'autres, parce qu'eux seuls maîtrisent l'écrit, connaissent la loi ou savent manipuler les procédures.

Les enjeux principaux sont :

- de stabiliser les droits faisant consensus pour éviter de rendre plus coûteuse et plus risquée leur contestation sans fondement ;
- de stabiliser les arbitrages sur les conflits, pour éviter ou rendre plus difficile leur remise en cause ultérieure ;
- d'assurer que les transactions foncières sont bien légitimes aux yeux des ayants droit et d'éviter leur remise en cause.

Dès lors, si l'écrit est un instrument important pour stabiliser les accords et les droits, et éviter les revendications opportunistes, il n'est pas une panacée universelle : il ne joue son rôle que s'il permet de formaliser des consensus sociaux et si les institutions de régulation foncière y ont effectivement recours.

- **Encourager la formalisation des droits légitimes et le recours à l'écrit dans les transactions foncières**

« La sécurité des droits est autant une question de perception qu'une catégorie juridique »<sup>121</sup>. Autrement dit, elle est autant une affaire de validation sociale que de politique publique. Elle n'a rien à voir avec la nature des droits ni avec leur caractère légal ou non. La sécurisation foncière, c'est-à-dire le processus par lequel des droits sont sécurisés, ne se résume pas à l'établissement des titres reconnaissant la propriété privée. Elle ne se résume pas non plus à la délivrance de titres, quels qu'ils soient.

L'enjeu majeur des politiques de sécurisation à construire n'est pas tant de délivrer des titres légaux à des individus ou groupes que de mettre en place un processus capable de stabiliser localement et juridiquement des droits qui seront reconnus par tous comme légitimes.

À ce titre, l'expérience des guichets fonciers au Burundi est intéressante à regarder. Elle prévoit un service foncier de proximité logé au sein de la commune, chargé de délivrer des certificats preuves de droits, après avoir exécuté une procédure associant diagnostic local, information et sensibilisation des populations, reconnaissance publique et délai de publicité, qui permet de vérifier que les droits qui seront certifiés sont bien légitimes localement et ne font pas l'objet de contestation particulière.

D'autres initiatives naissent autour de la sécurisation des transactions foncières pour faciliter la circulation des droits sur la terre. Elles partent de pratiques locales – assez répandues – de recours à l'écrit, communément appelées « petits papiers », prenant la forme de contrats sous seing privé passés entre deux parties et pouvant faire intervenir une autorité, qu'elle soit issue de l'administration centrale ou décentralisée, ou issue des pratiques locales ou de la coutume. Ces initiatives consistent, comme au Sud-Kivu, à codifier et uniformiser les arrangements, à en préciser les clauses, l'objectif étant d'éviter au maximum les flous et les interprétations divergentes qui pourraient naître à l'avenir.

De la même manière que pour la sécurisation des droits, les expériences pilotes de sécurisation des transactions butent sur la reconnaissance juridique et l'inscription dans un cadre légal. Elles sont

---

<sup>121</sup> Hesseling, 1991.

par ailleurs souvent conditionnées par l'enregistrement préalable des droits, seuls les droits ayant fait l'objet d'une délivrance de papier (titre, certificat, etc.) pouvant faire l'objet d'une transaction dans le cadre de contrats établis en bonne et due forme. Elles sont également toujours à la recherche de règles permettant au dispositif d'être à la fois pérenne et appropriable par les populations locales, ces dernières n'ayant pas toujours les moyens de s'acquitter des coûts nécessaires à l'enregistrement de la transaction et au financement du fonctionnement du dispositif.

Malgré toutes ces limites, ces expériences sont indispensables à la construction de politiques de sécurisation foncière adaptées aux besoins des populations. Elles permettent de tester de nouveaux outils en phase avec les réalités locales et d'éviter ainsi les écueils des solutions clés en main. Ce sont dans des allers-retours entre expérimentations locales et politiques publiques que la question foncière pourra durablement être travaillée.

**Capitaliser sur ces expériences, en identifier les effets structurants et participer, « armé » de ces outils « éclairés », aux débats publics,** constituent des voies à privilégier pour que soient réduits les écarts entre légalité et légitimité.

### ● Arbitrer les conflits, favoriser la réinstallation pacifique des déplacés

La formalisation des droits fonciers ne fonctionne que là où ils ne sont pas contestés. Vu l'ampleur des conflits sur la terre, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs efficaces de gestion et d'arbitrage des conflits liés au foncier, notamment pour favoriser la réinstallation pacifique des déplacés et gérer les antagonismes et rivalités qui peuvent naître de démarches volontaires de clarification des droits et des arrangements sur la terre.

En Afrique des Grands Lacs, les conflits autour de l'accès à la terre sont nombreux et relèvent de différents enjeux : conflits résultant du retour des réfugiés, conflits intrafamiliaux, conflits liés aux évictions par l'État sont quelques-unes des grandes catégories de conflits. Avec l'ouverture et l'internationalisation des économies, il faudra sans doute y ajouter de plus en plus à l'avenir les conflits liés aux évictions par le marché. Les acteurs intervenant sur la résolution des conflits fonciers sont également très nombreux : instances étatiques, juridictions, organisations de la société civile, organisations des Nations unies, autorités/instances coutumières ou néotraditionnelles, etc. La multiplication des acteurs favorise la confusion, les manipulations, la corruption et la surenchère d'arbitrage. Dans la pratique, chaque groupe d'acteurs intervient de manière différente. Les dispositifs présentent tous des avantages et des inconvénients :

- Pour ce qui est des organisations de la société civile, elles travaillent à partir de méthodes de médiation et/ou de conciliation. Ces méthodes s'appuient sur des entités sociales existant localement (associatives, communautaires, etc.) et impliquent la collaboration des autorités (traditionnelles, issues de la décentralisation ou de l'administration territoriale). Elles recherchent avant tout la construction de compromis partagés ainsi qu'à restaurer de la confiance et des liens, à partir de la mise en place d'un dialogue entre les parties qui s'opposent. Ces initiatives sont néanmoins très fragilisées par leur caractère localisé et privé (risque de remise en cause par des acteurs tiers extérieurs). Elles sont par ailleurs toujours susceptibles d'être mises en concurrence avec les autres autorités présentes, qu'elles soient issues de l'État ou de la coutume.
- Les instances étatiques se réfèrent quant à elles aux lois et mobilisent d'abord les tribunaux, même si les dispositifs juridictionnels peuvent reposer sur des instances/autorités locales traditionnellement impliquées dans la résolution des conflits (logique d'absorption et d'instrumentalisation). Ces dispositifs ont l'avantage de couvrir l'ensemble des territoires, mais appliquent des règles uniformes qui peinent à s'adapter aux réalités locales. Ils rendent par ailleurs des arbitrages dans lesquels il y a toujours « un gagnant » et « un perdant », et ne vont donc pas dans le sens de la reconstruction de l'unité et de la paix.

Pour gérer durablement les conflits liés à la terre, il ne s'agit pas de faire le choix d'un système plutôt que d'un autre, mais bien d'articuler et de hiérarchiser les différentes instances de règlement sur la base d'un principe de subsidiarité. En se fondant sur les intérêts communs et en recherchant

d'abord des points de convergence, les dispositifs de gestion alternative des conflits fonciers expérimentés localement par les organisations de la société civile offrent des cadres souples pour dépasser ces conflits, des solutions adaptées aux spécificités des problèmes des réfugiés dans chaque localité, et constituent ainsi un moyen efficace pour asseoir la paix. Mais ils ont besoin pour ce faire d'être légitimés et reconnus par l'État et ses démembrements et que ce dernier précise leur rôle et celui des autres autorités dans la chaîne d'arbitrage des conflits.

#### **Améliorer ou inventer des modes locaux de gestion foncière reconnus par la loi**

Malgré des défis communs, il n'existe pas aujourd'hui de modèle de politique de sécurisation des droits et des transactions transférable dans les trois pays. À l'intérieur d'un même pays, les enjeux liés à un accès équitable et sécurisé de la terre, tout comme les configurations de forces et d'acteurs en présence, peuvent différer d'une localité à l'autre. Dans ces conditions, les outils et dispositifs de sécurisation des droits et des transactions doivent pouvoir s'adapter à la variabilité des terrains tout en demeurant cohérents avec les objectifs définis dans les politiques nationales<sup>122</sup>.

L'analyse de quelques expériences menées par la société civile montre que même si certaines dimensions méritent d'être améliorées, il est possible de construire des dispositifs de sécurisation des droits et des transactions souples qui, à partir de règles et normes partagées et en mobilisant la diversité des acteurs en présence, permettent de prévenir les conflits à l'avenir. Elle met aussi en évidence des questions clés quant à leur pérennisation et à leur institutionnalisation, notamment parce que ces expériences ne s'inscrivent pas toujours dans un cadre légal et ne sont pas toutes encore reconnues par l'État. La participation au débat public des porteurs de ces initiatives est dès lors nécessaire pour faire remonter les avancées du terrain et s'assurer de leur prise en compte par les politiques. L'expérience en la matière du FAT au Nord-Kivu montre que cette participation sera d'autant plus efficace si elle est coordonnée. Cela implique que les acteurs s'organisent pour contribuer d'une même voix.

Là où les dispositifs de sécurisation des droits et des transactions existent, il est donc nécessaire d'en capitaliser les acquis et de s'en servir, tant pour améliorer les dispositifs existants que pour structurer des messages à faire passer aux politiques, pour faire évoluer les législations en place. Là où ils n'existent pas, il est nécessaire de les inventer à partir des enseignements d'expériences menées ailleurs, mais surtout à partir d'un diagnostic préalable pour éviter l'écueil de solutions clés en main que l'on reproduirait mécaniquement partout sans prendre en compte les spécificités propres à chaque localité.

Ces dispositifs de sécurisation des droits et des transactions sont complémentaires mais distincts de dispositifs de gestion de conflits liés à l'accès à la terre, parce qu'ils ne relèvent ni des mêmes autorités ni des mêmes politiques. Dans le contexte des Grands Lacs, la gestion des conflits est fortement marquée par la question de la réinstallation des réfugiés et est donc intimement liée aux politiques et institutions de maintien de la paix mises en place par les États avec l'appui de la communauté internationale. Elle ne s'y résume pas pour autant, des conflits apparaissant aujourd'hui indépendamment de la question de la réinstallation des réfugiés, qu'il est tout autant nécessaire de prendre en charge.

Là encore, les dispositifs à construire doivent d'abord être inventés et testés sur le terrain, en privilégiant d'abord des méthodes de médiation et de conciliation mobilisant les autorités locales, avant de recourir aux tribunaux et à des arbitrages qui ne favorisent pas l'apaisement et la reconstruction d'un « vivre ensemble ». Ces méthodes déjà éprouvées par certains acteurs de la société civile ont besoin d'être légitimées et reconnues par l'État pour être en mesure de jouer efficacement leur rôle.

<sup>122</sup> Lavigne Delville Ph., Mongbo R., Mansion A., 2009, Vers une gestion foncière communale, actes de l'atelier international de Cotonou, Paris/Cotonou, Gret/Cebedes/Comité technique Foncier et développement.

---

## Limiter la pression sur les terres agricoles

---

Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs comme ailleurs, la terre est une ressource non extensible et constitue donc *de facto* une ressource rare. Elle représente la principale source de revenus pour la grande majorité des populations. Dans le même temps, elle constitue le principal levier pour asseoir la souveraineté alimentaire des pays.

Ces caractéristiques invitent à réfléchir et travailler sur le foncier en articulation avec les politiques sectorielles (agriculture, économie, etc.). Le foncier est en effet une question multidimensionnelle et transversale qui renvoie à de nombreux secteurs de la vie économique et sociale. La réponse aux défis de l'insécurité foncière ne pourra être fournie sans travailler à la cohérence des politiques sectorielles connexes aux questions foncières.

### • Promouvoir l'efficacité de l'agriculture paysanne

Les systèmes agraires du Rwanda et du Burundi ont, au cours de l'histoire, évolué pour s'adapter aux nouvelles contraintes économiques, politiques et sociales. Les exploitations paysannes ont été capables de compenser la diminution de la surface disponible par actif par une intensification progressive des systèmes de production grâce à une augmentation des rendements à l'hectare, à la diversification des productions, à la gestion optimale de la fertilité sans qu'une mécanisation particulière ne soit introduite.

Eu égard aux contraintes qu'elles connaissent (en termes de surfaces, de prix, d'accès aux intrants, etc.), les performances de l'agriculture paysanne dans les Grands Lacs sont remarquables et témoignent de l'extraordinaire maîtrise de leur écosystème par les paysans. De nombreuses études ont montré que la productivité par hectare des petites exploitations familiales était bien plus élevée que celles des exploitations moyennes ou grandes.

Les stratégies paysannes de gestion des risques ont de plus permis de surmonter les crises et d'adapter les systèmes d'exploitation aux nouveaux enjeux. En l'absence de secteurs secondaire ou tertiaire suffisamment développés, l'agriculture familiale a permis jusqu'à maintenant d'absorber le flux massif des populations et de fournir sinon un « emploi », du moins un moyen de subsistance à des millions de personnes.

#### **Les atouts des agricultures familiales pour répondre aux défis de la sécurité alimentaire et du développement des pays du Sud<sup>123</sup>.**

Le lien structurel existant entre les activités économiques et la structure familiale explique la capacité des agricultures familiales à employer une main-d'œuvre nombreuse pour mettre en valeur de manière optimale les autres facteurs de production disponibles (foncier et capital). L'ancrage des agricultures familiales dans leurs territoires est essentiel à l'animation économique des zones rurales et se traduit par une forte préoccupation autour de la préservation de la fertilité et des ressources naturelles et une meilleure gestion de l'agro-biodiversité.

Ces différents aspects montrent que dans le cadre de l'appui au développement agricole, le soutien aux agricultures familiales est incontournable. La capacité de résilience des agricultures familiales est, en outre, un atout majeur, par rapport à l'agriculture capitaliste (ou agrobusiness).

L'agrobusiness est très sensible aux variations de prix et peut abandonner la production alimentaire, voire l'activité agricole, si la rentabilité n'est plus suffisante. À l'inverse, les agricultures familiales diversifient leur production pour réduire leur exposition au risque-prix. Les capacités des agricultures familiales à répondre aux défis des pays du Sud ne peuvent toutefois s'exprimer que si des politiques agricoles sont élaborées et mises en œuvre en tenant compte des intérêts des agriculteurs et des contextes locaux.

---

<sup>123</sup> Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ? Note de position issue du rapport élaboré par la commission Agriculture et alimentation de Coordination SUD en 2009.

Parce qu'elles sont pourvoyeuses de main-d'œuvre et au cœur des enjeux de sécurité alimentaire, les agricultures familiales doivent être appuyées par des politiques publiques adaptées qui prennent en compte les attentes et capacités des agriculteurs locaux et favorisent la reproduction économique des petites exploitations. Politiques de prix assurant une rémunération correcte du travail paysan, accès au crédit et aux intrants, accès à du matériel végétal adapté, libre capacité de choix des cultures et itinéraires techniques en fonction des conditions particulières de l'exploitation sont des conditions indispensables. L'évolution des systèmes agraires paysans montre que les trajectoires d'intensification ne suivent pas le « modèle » de l'intensification par le capital et la mécanisation. Elles passent davantage par l'investissement dans la fertilité, dans des cultures à haute valeur ajoutée par unité de surface, par des cultures associées, par l'intégration de l'arbre dans les systèmes de production. Ce sont ces dynamiques qu'il convient de repérer et d'encourager.

Parce qu'ils sont les mieux placés pour connaître les attentes et les capacités des agriculteurs, les acteurs de la société civile – et plus particulièrement les organisations paysannes – ont un rôle essentiel à jouer pour aider les États à clarifier les objectifs des politiques agricoles et faciliter la cohérence des politiques publiques.

- **Favoriser des alternatives à l'emploi agricole**

Bien que les agricultures paysannes aient encore des marges de progression, il est important de réduire la pression sur les terres agricoles en favorisant la sortie de l'agriculture d'une partie du croit démographique. Les opportunités ne sont pas multiples : migrations, exode rural en ville. Le développement d'opportunités d'emploi, en ville, est indispensable. En milieu rural même, il est fondamental de favoriser le développement d'activités économiques non agricoles. En particulier, l'amont et l'aval de l'agriculture peuvent constituer des réservoirs d'activités : petit commerce d'intrants, d'outillage, de matériel végétal en amont ; développement de filières agroalimentaires artisanales, valorisant les savoir-faire locaux pour proposer aux urbains des aliments correspondant à leurs goûts et à leurs modes de vie.

- **Favoriser un traitement régional de la démographie**

Dans les Grands Lacs, les taux de natalité demeurent élevés (en moyenne, sept enfants par femme) et contribuent à une croissance démographique élevée, aggravant la pression sur la terre. Les enfants sont la main-d'œuvre des exploitations agricoles, ce sont aussi eux qui assurent les vieux jours de leurs parents. Néanmoins, l'absence de connaissance des méthodes de régulation des naissances ou d'accès aisé aux moyens contraceptifs fait que le nombre d'enfants par femme dépasse souvent le nombre désiré. Des politiques favorisant la maîtrise de leur fécondité par les femmes sont d'autant plus urgentes qu'elles n'ont d'effet qu'à partir du moyen terme.

À l'échelle régionale, de nombreux flux de migration ont contribué à l'installation, dans des zones moins peuplées, de gens originaires des zones les plus densément peuplées. Ces migrations sont un mode de régulation démographique. En même temps, elles peuvent être source de conflits si les installations ne se font pas suivant des modalités socialement acceptables dans les zones d'accueil.

On peut penser que la région connaîtra tôt ou tard des dynamiques de rééquilibrage démographique, par le biais de migrations vers les pays voisins. Même si ce sujet est délicat, des concertations au niveau régional, dans le cadre des institutions régionales, peuvent favoriser un traitement régional de la démographie et des évolutions négociées, comme cela a été récemment le cas avec l'accueil définitif de Burundais par la Tanzanie.

### **Travailler à la cohérence des politiques publiques**

Résoudre le problème de l'insécurité foncière implique de travailler non seulement sur la politique foncière elle-même, mais également sur les politiques sectorielles qui vont peser sur la réussite ou l'effectivité de cette politique foncière.

Dans le cas de l'Afrique des Grands Lacs, les politiques agricoles, les politiques de migration et de gestion de la démographie constituent des moyens privilégiés pour garantir la sécurité foncière des pays. Ce constat incite à travailler à la coordination des interventions publiques en mettant en place des moyens de concertation avec les différents ministères et acteurs ayant autorité sur ces différentes questions.

Les acteurs de la société civile ont une nouvelle fois un rôle clé à jouer pour participer à la formulation de ces politiques, y promouvoir des mesures qui prennent en compte les attentes et les réalités locales, mais aussi et surtout pour accompagner, suivre et contrôler leur mise en œuvre. Une même politique peut en effet servir des objectifs complètement opposés, ou avoir des effets inverses suivant la manière dont elle est mise en œuvre. Parce qu'on ne peut jamais présager des effets qu'aura une politique sur le terrain, il est primordial de construire des capacités pour accompagner, suivre, maîtriser les processus à l'œuvre.

---

# Des repères opérationnels pour des actions de sécurisation foncière

---

Cette dernière section s'adresse plus spécifiquement aux acteurs qui mettent en place des actions de terrain visant à la sécurisation foncière. Elle leur propose des repères pour les aider à réfléchir à leurs choix et à construire une stratégie opérationnelle.

Les actions de résolution de conflits mettent souvent en jeu des instances de médiation et d'arbitrage, qui peuvent varier d'un intervenant à l'autre : certains mettent en avant les pouvoirs locaux, d'autres cherchent à les marginaliser... Derrière les choix d'action et de dispositif opérationnel se cachent des choix politiques sur le type d'acteur à mettre en avant et sur le type de régulation à promouvoir. **Trop souvent cette réflexion est implicite, alors même qu'elle est cruciale.**

La question foncière est sensible, et l'on ne peut agir dessus sans précautions. Des actions pleines de bonnes intentions peuvent avoir des conséquences graves en termes de conflit ou d'exclusion.

Cette section propose un guide de réflexion pour les acteurs de la société civile cherchant à agir pour réduire l'insécurité foncière : que peuvent-ils faire et que vaut-il mieux qu'ils ne fassent pas en fonction de leur statut, leur mandat, leur mode de financement ? Comment doivent-ils penser leur stratégie d'action ?

---

## Agir pour la sécurisation foncière : quelques conditions de légitimité et de pertinence

---

La légitimité qu'ont les organisations de la société civile (OSC) pour agir sur la sécurisation foncière ne va pas de soi. Leur action peut contribuer à accroître les conflits ou la confusion foncière en multipliant les instances ou les dispositifs *ad hoc*.

- **Construire ou renforcer une action publique efficace et durable**

En tant que politique publique, la sécurisation foncière est avant tout une fonction régaliennne, qui relève de lois et de dispositifs *légaux* de gestion foncière. On prend ici *légaux* au sens de définis par l'État, agissant dans un cadre légalement défini, ce qui est différent de *étatiques*, au sens de *intégrés dans l'Administration et composés uniquement de fonctionnaires* : la gestion foncière peut mobiliser des autorités coutumières, des personnalités locales, etc., et s'appuyer sur des instances hybrides.

L'action de la société civile doit viser à construire ou renforcer une action publique efficace et durable sur le secteur, que ce soit en appui aux politiques publiques en vigueur ou dans la recherche d'alternatives. En principe, des OSC ne peuvent intervenir que dans le cadre des politiques publiques, dans des rôles qui ne soient pas contradictoires avec les textes. Elles peuvent cependant, parfois, sciemment agir en dehors, si ces politiques et dispositifs ne répondent pas aux attentes des populations. Mais elles doivent alors justifier cette stratégie et tenter de dialoguer avec les structures officielles de régulation foncière, pour les amener à évoluer.

Dans tous les cas, la connaissance du cadre légal, institutionnel et réglementaire est indispensable, que ce soit pour s'inscrire dedans ou lutter contre. Trop souvent, on dit que « les textes sont inadaptés » sans les connaître ou plus souvent encore, en croyant les connaître ! Ce faisant, on court-circuite les instances légales et l'on fragilise l'action publique au lieu de la renforcer. Bien plus, on se prive d'utiliser les ressources juridiques, souvent plus importantes qu'on ne le pense : une action sera d'autant plus efficace et légitime aux yeux de l'État qu'elle s'appuie sur des dispositions juridiques existantes et parfois méconnues...

- **Raisonnement des dimensions politiques des choix institutionnels**

Trop souvent, les projets de développement (qu'ils soient liés à des bailleurs internationaux ou des organisations de la société civile) reposent sur leur propre stratégie, leur propre vision. Chacun a sa conception de ce qu'il faut faire, propose ses propres méthodologies, met en place ses propres instances de dialogue avec la population. Autant une certaine diversité est normale, du fait de la diversité des contextes, autant la multiplication désordonnée de stratégies autonomes produit de la confusion, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale.

Le risque est encore plus grand en matière de sécurisation foncière, du fait des enjeux politiques et économiques du sujet. En intervenant sans une analyse suffisamment fine des enjeux et des acteurs, les OSC peuvent aggraver les conflits ; en choisissant de donner des responsabilités à tel ou tel type d'acteurs (des autorités coutumières ou néocoutumières, l'Administration, des associations locales, etc.), elles renforcent leur pouvoir ; dans le même temps, elles peuvent court-circuiter des instances et des modes de régulation en place, et les fragiliser ; elles peuvent contourner ou instrumentaliser les acteurs publics et les fragiliser au lieu de les renforcer dans leurs capacités à répondre de façon légitime et efficace aux attentes des populations.

Choisir de s'appuyer sur tel ou tel acteur (les pouvoirs locaux, les notables, l'administration locale, les élus communaux, les responsables associatifs, etc.) ou au contraire les éviter n'a pas que des enjeux opérationnels, en termes « d'efficacité » de la résolution des conflits. Ce sont aussi des choix politiques qui traduisent une conception, implicite ou explicite, des « bonnes » façons de gérer le foncier et de sécuriser les droits. À travers cela, c'est aussi une conception des rapports entre individus, « communautés » et État, de la légitimité de tel ou tel registre de normes foncières. Donner des responsabilités à un acteur ou à un autre comporte donc des enjeux politiques importants, qu'il faut penser par rapport à différents niveaux d'analyse : les politiques en vigueur, les contextes locaux et les sources de légitimité dans l'espace local mais aussi la vision politique à long terme.

- **Promouvoir une légalisation des accords**

Les accords issus des négociations ou arbitrages peuvent être légitimes par eux-mêmes, mais ils doivent être garantis. Rares sont les cas où les autorités locales ont une légitimité et une permanence suffisantes pour garantir dans la durée leur respect. De plus en plus, la sécurisation foncière passe par la combinaison de la légitimité et de la légalité, ce qui suppose que les accords soient entérinés par une autorité : élus communaux, tribunal, etc. Les ONG doivent chercher à ce que les accords dont ils favorisent l'émergence fassent l'objet d'une validation juridique par les instances adéquates. Là encore, la connaissance des textes est indispensable et la négociation préalable avec ces instances, sur l'action et ses modalités, est nécessaire.

- **Favoriser l'émergence de dispositifs durables**

De nombreuses OSC sont dépendantes de financements externes pour leurs actions. Trop souvent, l'action des OSC dure ce que dure leur financement. Cela peut être dû à une pertinence insuffisante, qui fait que les acteurs locaux « jouent le jeu » tant qu'il y a des financements, et cessent juste après, comme pour de nombreux projets de développement. Mais c'est aussi la conséquence de stratégies institutionnelles inadaptées :

- Les OSC doivent être réalistes sur leurs contraintes de financement et ne pas prendre elles-mêmes en charge des fonctions qui doivent être durables, pérennes : dès lors que leur pré-

sence et leurs actions dépendent de financements externes, elles doivent se mettre dans la perspective d'un acteur temporaire de la sécurisation foncière, présent pour mettre en place ou renforcer des dispositifs locaux, qui eux seront pérennes.

- Dans leurs stratégies d'action, les OSC doivent chercher à mobiliser les acteurs ayant une responsabilité formelle dans la régulation foncière et ceux qui ont une légitimité incontestable pour le faire, sans pour autant les exposer à la tentation de « profiter » de leur nouvelle responsabilisation. Elles doivent veiller à ne pas mettre en place d'institutions nouvelles sans analyse des instances et dispositifs préexistants, et après mûre réflexion pour ne pas court-circuiter les instances existantes et ajouter à la confusion en multipliant les comités divers.
- Enfin, les OSC doivent veiller à éviter de développer des logiques de rente, en mettant en place des modes de fonctionnement irréalistes par rapport aux acteurs impliqués et à leurs capacités, en les dotant de moyens financiers incohérents avec un fonctionnement durable.

- **S'interroger sur les impacts de l'action**

Toute action de développement est complexe et suscite des enjeux multiples. Les visions normatives sont nombreuses, les malentendus avec les acteurs locaux aussi. L'adéquation d'une action aux situations locales ne va pas de soi. Elle doit se construire à travers une démarche itérative de questionnement sur la pratique, à partir des réactions des acteurs locaux, d'ajustement des façons d'agir<sup>124</sup>. Tout acteur du développement soucieux de la pertinence et de l'efficacité de ses actions devrait avoir une démarche réflexive, fondée sur un souci de compréhension fine des situations locales et une écoute permanente de la façon dont l'intervention est vécue par les différents acteurs locaux. On sait que c'est loin d'être généralisé, pour de multiples raisons tenant aux convictions des intervenants (qui « savent » ce qui est bon pour les gens), aux ambiguïtés du dialogue (souvent, les acteurs locaux ne manifestent pas ouvertement leur désaccord et préfèrent des stratégies plus discrètes qu'il faut savoir décrypter ; certains interlocuteurs ont des intérêts personnels – matériels, politiques, etc. – à ce que le projet se fasse même s'il suscite des résistances locales et vont chercher à convaincre l'intervenant que tout va bien), aux logiques de financement qui poussent à définir à l'avance, de façon précise, la stratégie et les actions à mener et rendent difficiles des modifications pourtant nécessaires.

Une telle approche réflexive est encore plus indispensable dès que l'on touche à des questions complexes et sensibles comme le foncier. Il n'y a pas de recette universelle à appliquer, l'adéquation des démarches aux contextes locaux (problèmes d'insécurité, registres de légitimité, acteurs intervenant dans la régulation foncière) est encore plus importante. Comprendre les contextes d'intervention, s'interroger sur ce qui se joue dans l'intervention et la façon dont celle-ci est perçue par les différents acteurs, être attentif aux éventuels effets non intentionnels de l'action, relève d'une exigence éthique et méthodologique. Cela suppose une capacité de diagnostic et des dispositifs de suivi, suivi-évaluation, suivi de processus<sup>125</sup> permettant de faire remonter l'information sur les perceptions locales de l'action et les effets induits non prévus. Dès lors qu'elles ne sont pas dogmatiques, les OSC ont de nombreux atouts pour de telles approches. Mais elles peuvent être contraintes par leurs modes de financement.

---

<sup>124</sup> Olivier de Sardan ; Kortén.

<sup>125</sup> Mosse, 2005.

---

## Établir un diagnostic préalable, partagé par les acteurs

---

Un premier enjeu touche au diagnostic des situations locales<sup>126</sup> : à partir de quelle compréhension des situations locales construit-on sa stratégie d'action ? Que faut-il analyser et comment ?

### Trois axes d'analyse spécifiques

Au-delà des entrées classiques indispensables (systèmes agraires<sup>127</sup>, histoire du peuplement), trois axes d'analyse sont importants :

→ Quels sont les différents usages des terres (agriculture, élevage, exploitation forestière, exploitation minière, protection de l'environnement, etc.) et les types d'acteurs qui les pratiquent ?

→ Quel est le degré de compétition et de concurrence pour la terre, entre types d'usagers (paysans vs entrepreneurs agricoles ou industrie minière) ou au sein même d'un usage (concurrence entre occupants et réfugiés de retour pour une agriculture paysanne ; concurrence entre veuves et frères du défunt, etc.).

→ Quelles sont les principales sources d'insécurité foncière dans la zone ? Quelle est leur importance relative ?

L'insécurité foncière n'est jamais généralisée, sauf cas extrême. Selon les contextes, l'insécurité foncière sera plus ou moins massive. Elle ne touchera pas tout le monde et pas de la même façon : certaines catégories sociales sont plus vulnérables que d'autres. Elle aura différentes causes, qui n'appellent pas nécessairement les mêmes réponses.

Il s'agit là d'identifier les cas de conflit sur la terre et les cas où des acteurs voient leurs droits remis en cause ou se font expulser, pour les caractériser et établir une typologie en estimant leur importance relative (quantitative et qualitative). Pour chaque type, on analysera :

- sur quoi porte le conflit/l'insécurité;
- quels sont les acteurs en présence ;
- quels sont les registres de légitimité sur lesquels s'appuient les différents protagonistes ;
- quelles autorités sont mobilisées par les uns et les autres pour tenter de faire reconnaître leurs revendications et/ou obtenir un arbitrage en leur faveur ;
- au nom de quels principes et normes ces arbitrages sont rendus ;
- s'ils sont durables ; quels sont les acteurs impliqués, de droit ou de fait, dans la régulation foncière locale, leur pouvoir, leur légitimité ? Quelles sont les relations qu'ils entretiennent entre eux ?

Il est utile de s'intéresser particulièrement aux conflits résolus, pour comprendre ce qui a permis leur résolution (nature du conflit, relations entre les parties, modes d'arbitrage) ; et aux conflits anciens, récurrents, qui sont relancés régulièrement par l'une ou l'autre partie, pour comprendre ce qui empêche que des solutions ne soient trouvées ou fait que les arbitrages sont remis en cause.

Dans un contexte donné, il existe différents acteurs qui jouent un rôle dans la régulation foncière, en octroyant des droits sur la terre, en validant des transferts de droits, en gérant de l'information sur les droits fonciers, en arbitrant des conflits, etc. Ces acteurs peuvent être des pouvoirs coutumiers, des agents de l'État, mais aussi des hommes politiques, des leaders religieux ou associatifs, des personnalités reconnues pour leur sagesse, etc. Ils peuvent jouer ce rôle de « juré », de façon légale, ou bien de fait (les acteurs et instances définies par les textes pouvant exister ou non, être effectifs ou

---

<sup>126</sup> On ne développe pas ici l'analyse du cadre légal et institutionnel de la gestion foncière.

<sup>127</sup> Mondain-Monval.

non), parce que la population fait appel à eux. Parfois, des acteurs publics mettent en œuvre des pratiques informelles ou semi-formelles, comme, par exemple, lorsqu'un élu local atteste des conventions de vente, leur donnant une reconnaissance officielle alors qu'il n'en a légalement pas le mandat.

Souvent la pratique réelle de la régulation foncière est très différente du cadre formel. Il est important de comprendre les pratiques réelles (pour ne pas passer à côté) et les raisons des écarts par rapport au dispositif formel. Différentes autorités sont en concurrence, et les acteurs locaux vont mobiliser l'une ou l'autre en fonction de leurs intérêts (par exemple un autochtone allant voir d'abord le chef de village et un migrant ou un réfugié recourant à l'Administration). Consciente des limites des textes, l'Administration peut très bien trancher en fonction de normes coutumières. Les résolutions de conflits les plus efficaces peuvent très bien passer par des médiations discrètes, en dehors de tout cadre formel.

Il est important : 1) d'identifier les acteurs qui, de droit ou de fait, interviennent dans la régulation foncière, les rôles qu'ils jouent, les types d'acteurs qui y ont recours, les registres de normes sur lesquelles ils s'appuient, l'effectivité de leurs actions ; 2) les relations (de complémentarité, coordination, concurrence, conflit) qu'ils ont entre eux.

De façon formelle ou informelle, avec les acteurs clés, il est utile de restituer et mettre en débat ce diagnostic, de façon à le valider ou le compléter, et débattre des enjeux prioritaires en termes d'action.

Il faut évidemment être attentif aux enjeux de la mise à plat de ces analyses, en évitant de stigmatiser tel ou tel acteur.

Si l'OSC n'a pas toutes les compétences pour mener à bien ce type de diagnostic, elle doit pouvoir mobiliser des appuis externes compétents.

---

## Principes de base et questions à se poser avant de passer à l'action

---

En fonction du diagnostic posé, plusieurs positionnements et opportunités d'actions seront envisageables (gestion des conflits, enregistrement des droits, construction de politique, plaidoyer, etc.). Il est donc difficile d'aller beaucoup plus loin à ce stade sur de l'outillage opérationnel, si ce n'est en rappelant des principes généraux en matière d'actions pour des acteurs issus de la société civile :

- **Le choix de la stratégie** doit être discuté avec les responsables des politiques foncières, les élus communaux et des personnes ressources locales, pour qu'en soient validées la pertinence et la faisabilité. L'idéal est de renforcer les capacités des acteurs en place à exercer leurs fonctions. Attribuer des nouveaux rôles à certains acteurs, les mobiliser dans des commissions ou autres groupements, ne peut se faire sans une négociation préalable avec ces personnes ressources permettant de se mettre d'accord sur l'opportunité et les modalités de cette mobilisation.
- Il est important que **le choix des objectifs et des actions** soit cohérent avec les capacités de l'OSC, en termes de ressources humaines et de durée d'intervention. Mieux valent des objectifs plus limités, mais où l'on peut atteindre des résultats durables en trois ans, que de lancer des actions trop ambitieuses avec le risque d'échouer.
- **Le choix des outils et démarches** doit s'appuyer sur une connaissance suffisante de leurs modes de mise en œuvre, ailleurs. Il ne suffit pas de dire « commission de réconciliation » (par exemple) ou « commission locale de reconnaissance des droits » pour savoir ce que cela signifie et comment cela fonctionne. Trop souvent, on part sur un concept qui paraît séduisant sans en connaître suffisamment les conditions de validité et les modalités de mise en œuvre, on tâtonne ou on bricole sur le terrain, on fait parfois de graves erreurs. Si l'OSC n'a pas d'expérience sur le sujet, elle doit s'interroger sur la façon de ne pas agir en aveugle et de mobiliser l'expérience existante, en rencontrant d'autres OSC expérimentées, en recrutant un personnel expérimenté ou en mobilisant un appui méthodologique.

**Une grille de lecture à partir de laquelle travailler à l'avenir**

Plus précisément en matière d'actions sur le foncier, les partenaires de l'étude ont identifié dans la grille ci-dessous des points à partir desquels ils travailleront à l'avenir.

Ces points clés constitueront des indicateurs pour orienter, positionner et développer des actions en partenariat.

Pour chacun de ces points, les principes à suivre ainsi que les écueils à éviter ont été précisés comme autant de conditions à remplir pour initier des actions pertinentes, cohérentes et durables.

Enfin, les questions à se poser constitueront une grille précieuse pour débattre, échanger et préciser les interventions.

Cette grille pourra être utile à tous les acteurs qui partagent le cadre d'analyse proposé dans cette étude.

Points clés	Principes de base	Questions à se poser
<p>Se mettre d'accord sur les <b>enjeux</b> (problèmes et attentes à satisfaire) avant de travailler sur les outils (solutions : loi, code, système d'information, dispositifs institutionnels, compétences, etc.).</p>	<p>On ne peut jamais présager des effets qu'aura un outil sur le terrain.</p> <p>Un même outil peut servir des objectifs complètement opposés.</p> <p>Un outil n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour agir sur et pour quelque chose.</p> <p>Les enjeux ne sont pas les mêmes en fonction des acteurs (privés/publics, etc.) et des territoires (rural/urbain) mais il convient de rechercher une solution permettant de les articuler.</p> <p>Même au sein d'un même groupe d'acteurs, les enjeux peuvent être différents.</p> <p>Dans la démarche, rechercher d'abord la satisfaction de l'intérêt public (autrement dit, ce qui dépasse les enjeux particuliers ou personnels, y compris communautaires).</p>	<p>Quel est le problème que l'on veut résoudre ?</p> <p>Quels types de droits, d'acteurs ou d'activités veut-on sécuriser ? Et pourquoi ?</p> <p>Quels sont les intérêts portés par les différents acteurs concernés ? Il importe de qualifier ces intérêts pour les structurer.</p> <p>Quels sont les points de consensus ? Quels sont les points de débat, de désaccords ?</p> <p>Quels sont les enjeux partagés et non communs aux différents acteurs concernés ?</p>
<p>N'exclure aucun <b>acteur</b> de la discussion ou de l'action (qu'il soit légalement ou non investi d'une compétence spécifique).</p>	<p>Un acteur qui se sentira exclu pourra devenir un adversaire.</p> <p>Les acteurs concernés et intéressés par le sujet ne sont pas tous reconnus par le cadre juridique et institutionnel en place ; il importe donc de les situer au regard de ce cadre institutionnel.</p> <p>Ces acteurs peuvent avoir des profils et être à des positions institutionnelles très différentes.</p> <p>Associer tous les acteurs n'exclut pas des responsabilités individuelles, des échanges en bilatéral ; il s'agit plutôt d'organiser les collaborations, les partages, l'interaction.</p> <p>La représentation comporte toujours des biais et peut exclure certains acteurs.</p>	<p>Quels sont les rapports de force entre les différents acteurs ? Quelles sont les alliances ? Quelles sont les oppositions ?</p> <p>Quel est le rôle joué par chacun dans la distribution des droits ?</p> <p>À quel moment doit-il y avoir des discussions ou un travail collectif ? À quel moment des échanges en bilatéral sont-ils nécessaires ? À quel moment doit s'imposer une décision ou une prise de responsabilité individuelle ?</p> <p>À partir de quels supports/outils va-t-on pouvoir travailler avec tous ces acteurs (des outils qui parlent à tout le monde) ? Pour quoi vont-ils avoir besoin d'outils communs ? À quel moment des outils spécifiques sont-ils possibles (écrits, etc.) ? Et quels types d'outils ?</p>
<p><b>Partir des pratiques et règles</b> (normes coutumières) qui font sens localement, tout en tenant compte de l'existence d'un cadre légal auquel ces normes locales doivent être d'abord confrontées avant d'être articulées.</p>	<p>Les pratiques et règles locales sont souples. Elles s'adaptent aux évolutions et aux changements (croissance de la population, changement climatique, etc.) ainsi qu'aux législations et aux imperfections de celles-ci.</p> <p>Elles ne sont pas figées dans la pierre et c'est ce qui fait leur force. On ne peut donc pas les codifier au risque de les voir disparaître.</p> <p>Dans chaque localité, des acteurs sont les garants des grands principes et normes locales à partir desquels pourront être déclinés des règles précises d'utilisation et de gestion des terres.</p> <p>Ces principes et normes n'ont pas forcément besoin d'être écrits pour être opérants.</p> <p>Mais ces pratiques et normes locales peuvent favoriser des prises de pouvoir abusives.</p>	<p>Qui sont les garants de la norme coutumière ?</p> <p>Quels sont les grands principes qui fondent cette norme ?</p> <p>Quelles sont les règles et les pratiques qui en découlent localement ? Comment ont-elles évolué dans le temps et pourquoi ?</p> <p>Existe-t-il des dispositifs de recours contre des abus de pouvoir fondés sur les normes en question ?</p>

Points clés	Principes de base	Questions à se poser
<p>Travailler sur des <b>outils de gestion de l'information foncière</b> en évitant les approches technicistes et standardisées.</p>	<p>Ce type d'outil doit d'abord faciliter la gestion de l'information. Il peut avoir une finalité fiscale (prélever des taxes et impôts), juridique (sécuriser ou garantir des droits ou des transactions), d'aménagement (gérer les usages sur son territoire).</p> <p>Il ne sera utile que s'il est accessible à tous les acteurs concernés, quels que soient leur profil et leur position institutionnelle.</p> <p>Il n'a pas forcément besoin d'être exhaustif, l'enjeu étant que les informations répertoriées puissent être mobilisées, mises à jour et utiles en cas de contestation.</p> <p>Les informations à répertorier, la méthode pour y parvenir dépendent des enjeux locaux (ce qui fait problème), des compétences disponibles localement et des enjeux/objectifs visés.</p> <p>Il n'existe donc pas d'outil standard que l'on pourrait reproduire à l'identique sur l'ensemble d'un territoire.</p> <p>Ce type d'outil n'est opérant que s'il est associé à un système de validation impliquant et mobilisant des autorités et des normes légitimes.</p>	<p>Quelles sont les informations nécessaires à recueillir, formaliser, répertorier ?</p> <p>Ces informations peuvent-elles être facilement mise à jour ? Qui les mettra à jour et avec quels moyens ?</p> <p>Quel support faut-il utiliser ? L'écrit ? La transmission orale ? À quelles conditions ?</p> <p>Faut-il des représentations cartographiques, et de quel type, susceptibles d'aider les acteurs concernés à situer leurs droits et leur champ de pouvoir ?</p> <p>Quels sont les acteurs à mobiliser pour recueillir et valider cette information ?</p> <p>Comment valider ces outils locaux dans le cadre légal national ?</p>
<p>Prévoir des dispositifs spécifiques pour travailler sur la gestion et la transformation des <b>conflits</b>.</p>	<p>Ces dispositifs doivent être crédibles et légitimes aux yeux des usagers concernés pour éviter que les décisions prises ne soient <i>a priori</i> contestables.</p> <p>Ces dispositifs doivent pouvoir s'articuler avec le dispositif juridictionnel légal de manière à éviter des concurrences qui pourraient provoquer une nouvelle conflictualité.</p>	<p>Quels sont les dispositifs légaux existants ?</p> <p>Quels sont les dispositifs locaux (acteurs, procédures, mode d'exécution des décisions prises) ?</p> <p>Comment articuler les deux types de dispositifs et leurs modes d'intervention ?</p>
<p>Travailler à plusieurs <b>niveaux d'intervention</b>.</p>	<p>Il convient toujours de s'intéresser d'abord au local, qui est le niveau de compréhension culturelle des normes socialement acceptées.</p> <p>Ce niveau local ne peut pas être dissocié des niveaux supérieurs qui peuvent avoir aussi des attentes légitimes et légales (ex. : le droit des aires protégées).</p> <p>Ces niveaux ne doivent pas être conçus selon une logique hiérarchique qui aurait pour effet de les opposer et donc de créer de la conflictualité.</p> <p>Il faut rechercher la complémentarité et bien analyser, anticiper les articulations possibles entre les différents niveaux.</p>	<p>Identifier, dans le contexte concerné, le niveau local d'établissement et de contrôle, voire de sanction de la norme ou règle coutumière</p> <p>Identifier les différents niveaux de compétence prévus par la loi (y compris, le cas échéant, les liens prévus avec le niveau local).</p>

Points clés	Principes de base	Questions à se poser
<p><b>Accompagner, suivre et contrôler</b> les initiatives.</p>	<p>Des multiples initiatives sont prises, au niveau local, par différents types d'acteurs. Elles peuvent être considérées comme concurrentes. Il convient donc de les identifier pour essayer de les harmoniser ou au moins de créer des cohérences entre elles, en fonction des situations à gérer.</p> <p>Elles peuvent aussi être illégales, ce qui devrait justifier une analyse pour tenter de les situer au regard de la loi et leur donner une existence incontestable.</p> <p>Les instruments et acteurs en charge du contrôle ne doivent pas apparaître comme exprimant un monopole ou une position dominante. Cela s'impose surtout dans les rapports entre acteurs publics et acteurs communautaires, ainsi que dans les rapports impliquant des organisations de la société civile.</p>	<p>Quelles sont les initiatives ? Comment les inventorier de manière à en produire un tableau organisé et articulé ?</p> <p>Comment organiser ces initiatives dans le cadre de la loi ? Ce qui implique <i>a priori</i> de les confronter au cadre légal et de s'interroger sur la manière dont elles peuvent s'y intégrer ou s'y conformer.</p> <p>Comment concevoir les instruments de coordination et de contrôle, notamment les dispositifs de type plate-forme</p>

## En guise de conclusion

Cette étude a montré comment le foncier s'était constitué progressivement, dans l'histoire et dans le temps, comme une des clés de lecture de la conflictualité dans la Région des Grands Lacs. Si démonstration il fallait faire de l'importance de travailler sur cette question pour maintenir la paix sociale et promouvoir un développement économique, elle n'est aujourd'hui plus à faire.

Pour autant, ici comme ailleurs en Afrique, le foncier est une question particulièrement complexe et sensible, sur laquelle tout modèle et outil clé en main seraient vains à appliquer, tant les situations varient d'un pays à l'autre, et d'une localité à l'autre au sein d'un même pays. L'échange d'expériences entre pays est riche d'enseignements, mais il doit d'abord inviter à :

- Comprendre les spécificités locales, la manière dont se gère et se répartit la terre (normes, règles, autorités), les arrangements par lesquels les acteurs sécurisent leur accès, et ceux par lesquels ils entrent en situation d'insécurité ;
- Inventer des solutions à partir de ces spécificités locales, qui favorisent l'émergence de règles et autorités légitimes pour gérer les conflits, et encouragent la formalisation des droits ;
- Appuyer la mise en place d'un débat public à l'échelle locale, nationale et régionale, qui n'exclue aucun acteur de la société, permette de reconstruire de la confiance entre les acteurs, et de faire des arbitrages partagés.

La société civile a depuis longtemps pris la mesure de ces défis. Elle a constitué un capital d'expérience et de savoir-faire précieux, tant sur la compréhension des situations locales, que sur la construction de solutions adaptées aux enjeux de sécurisation foncière des populations. Ce capital reste néanmoins aujourd'hui insuffisamment valoriser, faute de coordination et de volonté politique.

Si il est de la responsabilité de tous les acteurs de la société civile et de leurs partenaires, de capitaliser les connaissances accumulées, de les partager, et de se mettre d'accord sur les axes à défendre en matière de politique, il est de la responsabilité des Etats d'engager un large débat public sur ces questions qui implique l'ensemble des acteurs avant de faire des arbitrages. Parce qu'une politique foncière reflète d'abord des choix de société (qui a le droit à la terre et pour faire quoi ?), elle ne peut se construire qu'à partir d'un dialogue avec tous les acteurs concernés.

En fournissant des clés de compréhension des situations d'insécurité foncière, en donnant à voir sur les potentiels des actions menées par certains acteurs de la société civile, et en proposant une grille d'analyse et de questionnements pour échanger et agir, le CCFD-Terre Solidaire et ses partenaires espèrent que cette étude apportera sa pierre à l'édifice des débats en cours ou à venir.

## Annexe 1

### Liste des documents consultés

- André, C., Lavigne Delville, Ph., « Changements fonciers et dynamiques agraires au Rwanda, 1900-1990 » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, 1998, Karthala, Paris.
- André, C., *Évolution des droits fonciers au Rwanda : une main invisible ?*, CIFO, 1994.
- André, C., *Terres rwandaises, accès, politiques et réforme foncières*, In Reyntjens, F. (Dir.) et Marysse, S. (Dir.). *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 1997-1998*. Paris : L'Harmattan, 1998a, p. 141-173.
- Ansoms, A., *Poursuivre la croissance, oubliant les pauvres ? Une analyse critique des politiques rurales du Rwanda*, 2008.
- Ansoms, A., Holvoet, N., *La politique de réforme agraire rwandaise et la nouvelle loi foncière vue sous l'angle du genre*, 2007.
- Bart, F., « Montagne d'Afrique, terres paysannes. Le cas du Rwanda », Ceget, collection « Espaces Tropicaux » n° 7, 1993.
- Bellina, S., *La légitimité dans tous ses états : réalités, pluralisme et enracinement des pouvoirs*, institut de recherche et débat sur la gouvernance, 2010, 15 p.
- Botte, R. et al., « Les relations personnelles de subordination dans les sociétés interlacustres de l'Afrique centrale », Persée, *Cahiers d'études africaines* Vol. 9 N°35, 1969, pp. 350-401.
- Bouderbala, N., Cavérvrière, M., Ouedraogo, H., *Tendances d'évolution des législations agrofoncières en Afrique francophone*, Rome, FAO, Étude législative n° 56, 1996.
- Charlery de la Masselière, B., « Versants du Rwanda : La gestion de l'incertitude » in Lavigne Delville, Ph., *Insécurité foncière et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines*, Rome, FAO, Réforme agraire, 2007.
- Cochet, H., *Capacité d'innovation des systèmes paysans et gestion des ressources naturelles au Burundi*, 2007, INAPG, Paris (FRA), 19 p.
- Cochet, H., *Burundi : la paysannerie dans la tourmente, Élément d'analyse sur les origines du conflit politico-ethnique*, La librairie FPH, série Dossier pour un débat n° 60, 1996, 83 p.
- Cochet, H., *Crise et révolutions agricoles au Burundi*, INAPG, Karthala, 2001, 437 p.
- Comité technique Foncier et développement, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, 2009.
- Comité technique Foncier et développement, « Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite », Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, Cotonou, 20-24 octobre 2008.
- Commission européenne, Programme LRRD d'appui à la villagisation dans le cadre du rapatriement et de la réintégration au Burundi, Décision de financement, 2009.
- Gouvernement du Rwanda [GdR], *Vision 2020*, Kigali, ministère des Finances et de la Planification économique, 2000.

- Ingelaere, B., Les juridictions *gacaca* au Rwanda, Chapitre 2 : *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2009.
- International Alert, *Réformes de la filière café au Burundi : perspectives d'avenir pour la participation, la prospérité et la paix*, 2007.
- Lankorst, M., « La résolution de conflits au niveau local : le cas du Rwanda », Actes de la conférence Conflits fonciers : défis et résolutions, lundi 14 juin 2010, RCN Justice & démocratie.
- Lavigne Delville, Ph., *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*. Rapport de synthèse, ministère des Affaires étrangères, Coopération et francophonie, Paris, 1998.
- Lavigne Delville, Ph., *Sécurité, insécurités, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel*, FAO, Réforme agraire, 2006.
- Lavigne Delville, Ph., *Insécurités foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines*, FAO, Réforme agraire, 2007.
- Lavigne Delville Ph., Mansion A., Mongbo R., *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussites*, Comité technique Foncier et développement, 2008.
- Le Roy, E., « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX<sup>e</sup> siècle », in LAJP-Paris 1 et GEMDEV (éd.) *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 153-160.
- Mafikiri Tsongo, A., in De Villiers, G. (dir.), « Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique », *Cahiers africains/Africa studieux*, n°19-20, 1996, pp. 46-62.
- Marara, J. et al., *Conditions de développement de l'habitat groupé au Rwanda*, Rapport de recherche IRST, 2005.
- Marara, J., *Indices de transformation du milieu rural au Rwanda après 1994 : problèmes fonciers et réactions des paysans*, 2007.
- Mathieu, P., *Rôle et place du foncier dans les conflits et crises sociopolitiques*, forum Foncier et développement, 09-11-2010.
- Mathieu, P., Mafikiri Tsongo, A., « Guerres paysannes au Nord-Kivu (république démocratique du Congo), 1937-1994 », *Cahiers d'études africaines*, année 1998, vol. 38, n° 150.
- Marara, J., Mukarubibi, D. et Gahongayire, L., *Conditions de développement de l'habitat groupé au Rwanda – Aspects psychosociaux et économiques*, IRST, mai 2005.
- Ministère de la Planification du développement et de la Reconstruction nationale, Monographie de la Commune de Rango, PNUD, 2006.
- Ministère des Affaires foncières et ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. Document d'orientation : Programme REDD + Modernisation et sécurisation foncière, 2010.
- Morvan, H. et Kambale Nzweve, J.-L., *Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la république démocratique du Congo*, International Alert, 2010.
- NRC & IDMC, Burundi : Long-term IDPs need land security, A profile of the internal displacement situation, 2009.
- Ntampaka, Ch., *Étude sur la problématique foncière au Burundi*, CCFD-Terre Solidaire – ACORD-Burundi - Gret, 2009.
- OCDE, « L'Afrique centrale et les régions transfrontalières », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 4/2003 (n° 4), pp. 63-78.

- Paluku Kitakya, A., *Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, république démocratique du Congo*, Thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, 2007, p. 289.
- Pèlerin, É., *Étude sur la problématique foncière au Nord-Kivu RDC*, CCFD-Terre Solidaire – FAT – Gret, 2010, 69 p.
- RDC Justice et démocratie, *Étude sur les pratiques foncières au Burundi*, 2004.
- République démocratique du Congo, PMPTR en RDC, *Rapport de synthèse*, novembre 2004.
- RocheGude, A. et Plançon, C., *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, Comité technique Foncier et développement, 2009.
- UNHCR, *Le génocide rwandais et ses répercussions*, UNHCR, *Rapport global 2009 du Burundi, du Rwanda et de la RDC*, RDC Justice et démocratie, *Étude sur les pratiques foncières au Burundi*, 2004.
- UNHCR, *Rapport global 2009 du Burundi, du Rwanda et de la RDC*.
- Utshudi Ona, I., *La gestion domaniale des terres rurales et des aires protégées au Sud-Kivu : aspects juridiques et pratiques d'acteurs*, in *Afrique des Grands-Lacs, Annuaire 2007-2008*, pp.415-442
- Vasseur, A., *Rwanda : sécurité des droits fonciers en contexte de post-crise*, RCN Justice & Démocratie, *Bulletin n°27*, 1er trimestre 2009, Droit foncier.

## Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix

Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale

En Afrique des Grands Lacs, l'accès à la terre est au cœur du maintien de la paix et du développement économique, alors qu'en moyenne la survie de 80 % des populations de cette région dépend de l'agriculture, essentiellement familiale.

Face aux défis posés par la question foncière, des acteurs de la société civile, dont certains en partenariat avec le CCFD-Terre Solidaire, se sont engagés dans des actions visant à offrir aux populations rurales du Burundi, de RDC (Nord-Kivu) et du Rwanda un accès sécurisé à la terre et à ses ressources. Ces actions ont permis d'obtenir des avancées significatives sur plusieurs plans : résolution des conflits, sécurisation des droits, restauration d'un climat de confiance au sein des populations et alimentation du débat public sur les réformes foncières en marche dans ces trois pays. Ainsi, cette étude souligne le potentiel de ces initiatives, qui gagneraient à être mieux coordonnées mais surtout à être davantage valorisées et prises en compte par les pouvoirs publics. Les acteurs de la société civile ont un rôle majeur à jouer mais, sans volonté politique des États, la sécurisation de l'accès à la terre dans cette région restera un défi hors d'atteinte.

Cette étude montre par ailleurs qu'il n'existe pas de solution unique et toute faite, qui soit valable dans les trois pays. Les choix de politiques foncières renvoient d'abord à des choix de société, que seul le débat démocratique peut faire émerger. Alimenter ce débat, en donnant des clés de compréhension et d'action qui soient utiles aux acteurs des politiques foncières qui y participeront : là est l'ambition de cette étude.

La collection

*Études et Travaux en ligne*  
accueille des textes publiés  
sous forme électronique,  
téléchargeables gratuitement  
sur le site du Gret : [www.gret.org](http://www.gret.org)  
rubrique *Ressources en ligne*.

Cette collection est dirigée  
par Christian Castellanet  
et Danièle Ribier.

Avec la collaboration de :



Le CCFD-Terre Solidaire s'est massivement engagé dans la région des Grands Lacs à partir de 1995 en soutenant des acteurs de la société civile du Burundi, de la République démocratique du Congo et du Rwanda. Sa stratégie était essentiellement orientée sur la thématique « Paix et développement » et privilégiait une approche régionale.

La problématique foncière a été rapidement identifiée comme l'un des leviers importants tant en termes de prévention des conflits que de promotion de la souveraineté alimentaire. Des initiatives concrètes ont été initiées par certains partenaires et accompagnées par le CCFD-Terre Solidaire.

Pour aller au-delà, en 2008, le CCFD-Terre Solidaire, en dialogue avec ACORD Burundi et le Forum des Amis de la terre (RDC), a initié une série d'études sur la problématique foncière. Il s'agit pour ces acteurs de renforcer leur expertise sur cette question complexe et sensible afin d'avoir toutes les cartes en main pour affiner leurs stratégies respectives de lutte contre l'insécurité foncière dans cette région d'Afrique.

En partenariat avec :



ISBN : 978-2-86844-281-9

ISSN : 1775-741 X

