

Fonciers et Conflits.
Regards croisés sur les programmes
fonciers des acteurs HDP depuis 13 ans
(2013–2026) à l’Est de la RDC

Contents

Résumé Exécutif	4
Introduction	8
Justification	8
Objectif général	8
Méthodologie	9
Résultats de la recherche	15
Caractéristiques générales des programmes fonciers	15
Succès des programmes – résultats principaux.....	15
<i>Médiation foncière</i>	15
<i>Lobby</i>	19
<i>Sécurisation des titres coutumiers</i>	23
Leçons apprises :	25
Défis.....	28
Considérations sur le genre.....	30
Conclusion	31
Recommandations	31
Annexe 1. Bibliographie (revue de la littérature)	35
Annexe 2. Tableau des (principaux) programmes sur le foncier à l’Est de la RDC	38
Annex 3 : Revue des principaux documents de projet exploités	41

Liste d'abréviations

ANR	Agence Nationale des Renseignements
CACO	Cadre de Concertation
CFI	Commission Foncière d'Ituri
CONAREF	Commission Nationale pour la Réforme Foncière
CSH	Conflict Sensitivity Hub (Centre d'Expertise en Sensibilité aux Conflits)
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
HDP	Humanitaire Développement et Paix
IGC	Institut Géographique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
M23	Mouvement du 23 mars
NK	Nord Kivu
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGI	Organisation non-gouvernementale internationale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisations de la société civile
PNC	Police Nationale Congolaise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SK	Sud Kivu
SPIF	Stratégie Provinciale d'Intervention Foncière
UNICEF	United Nations Children's Fund
ZOA	Zuid Oost Azië (ONG néerlandaise)

Résumé Exécutif

Cette recherche exploratoire sur les programmes fonciers mis en œuvre par la communauté Humanitaire-Développement-Paix (HDP) à l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC) depuis 13 ans (de 2013¹ à 2026) a pour but de mieux comprendre dans quelle mesure ces interventions ont réussi, ou non, à trouver des solutions durables aux conflits fonciers qui sévissent à l'Est de la RDC. Elle s'est basée sur une revue de la littérature académique, une revue documentaire des principaux programmes fonciers identifiés et 32 entretiens semi-directifs avec des staff d'organisations impliquées dans le foncier (ONG, agences ONUsiennes, structures étatiques) ainsi que des experts universitaires et juridiques travaillant, ou ayant travaillé, sur le foncier en RDC, plus particulièrement dans les provinces de l'Est.

La recherche a démontré qu'une grande partie des interventions de la communauté HDP dans le foncier ces dernières 13 années s'inscrivaient dans une logique de stabilisation dont la résolution des conflits communautaires (où le foncier joue un rôle prépondérant) était l'objectif principal. Peu de programmes avaient le foncier (que ce soit la réforme foncière ou les problèmes de gouvernance foncière) comme prisme principal autour duquel les activités s'articulaient. La recherche a également identifié, sur base de la revue de la littérature, trois grands types de programmes fonciers, à savoir les programmes de médiation foncière, les programmes de sécurisation de titres coutumiers et les programmes de lobby pour accompagner la réforme foncière. Malgré des défis importants liés au contexte délicat de l'Est de la RDC et à la prolifération des groupes armés, la communauté HDP a accompagné un grand nombre de conflits fonciers qui ont abouti à une médiation, dont certaines résolutions ont été homologuées par un jugement d'un tribunal, ce qui leur confère un caractère juridique. Les programmes de sécurisation des titres fonciers coutumiers et de l'accès à la terre ont également permis à beaucoup de petits paysans, dont un grand nombre de femmes, d'avoir un plus grand accès à la terre, grâce à l'accompagnement d'acteurs HDP qui ont facilité l'acquisition des documents nécessaires (tels les titres coutumiers) ou ont négocié auprès des grands concessionnaires pour l'utilisation de lopins de terre par le biais de contrats de location. Même si cette sécurisation n'est pas toujours durable du fait de la persistance du flou juridique qui handicape les petits paysans, elle a permis un accès amélioré aux terres, et à leur utilisation, pour de nombreux petits paysans.

Pour ce qui est du lobby, la communauté HDP est à l'origine de la politique foncière nationale, et a poussé pour l'adoption de nombreux édits et chartes validés au niveau provincial et local ainsi que pour la nouvelle loi foncière publiée au Journal Officiel en janvier 2026. Même si cette loi ne reprend pas toutes les propositions faites par la communauté HDP surtout en ce qui concerne la décentralisation du cadastre et la reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers, elle présente certaines avancées qui méritent d'être soulignées, telles que la revue des contrats des concessions, et l'engagement de la responsabilité pénale des membres de l'administration foncière. En outre, des améliorations pourront être apportées en influençant les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre de certains aspects cruciaux de la loi (comme la revue des contrats concessionnaires), qui reste un chantier très important sur lequel la communauté HDP pourrait se pencher à l'avenir. Enfin, certaines ONGs accompagnent les gouvernements provinciaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des Stratégies Provinciales d'Intervention Foncières (SPIF) et autres plans d'actions provinciaux, qui offrent des orientations claires en ce qui concerne la reconnaissance des droits coutumiers à la terre, la revue des concessions, l'inventaire de l'occupation des sols, la mise en place de cadastres coutumiers et la gestion décentralisée coutumière des terres. En bref, la communauté HDP (bailleurs et ONGs nationales aussi bien qu'internationales) a stimulé l'adoption de textes et fait des propositions

¹ Depuis l'institution de la CONAREF (Commission Nationale de la Réforme Foncière) qui a pour but de réformer le secteur foncier en vue de limiter les conflits fonciers, voir site web <https://www.conaref-rdc.org/secretariat-permanent/missions-et-objectifs/>

innovantes pour trouver des solutions à la problématique foncière sur base de recherches et de compétences à la fois techniques et légales, ce qui est louable.

Si les résultats atteints, en termes de livrables à court terme, sont significatifs (litiges fonciers réglés, accès à la terre amélioré, textes juridiques adoptés), des défis majeurs liés principalement à la mauvaise gouvernance, la corruption endémique, la faiblesse de l'État en général et de l'administration foncière en particulier, handicapent sérieusement le caractère durable de ces résultats. En effet les structures de résolution des conflits ne sont pas toujours durables, les accords issus de la médiation ne sont pas tous suivis, et les textes juridiques souffrent d'un déficit d'application. En outre, la faible coordination des bailleurs et des acteurs HDP sur le terrain ainsi que la multiplication des services ministériels qui traitent du foncier (l'agriculture, les mines, l'aménagement du territoire, les forêts, l'environnement) déstabilisent encore plus les résultats des programmes fonciers. Certains conflits, comme les conflits de limite administrative entre différentes entités, sont tellement complexes qu'une intervention externe ne peut les régler sans implication impartiale et efficace des autorités administratives et coutumières compétentes. La politique foncière nationale, pilotée par la communauté HDP ainsi que beaucoup de textes législatifs sur le foncier offrant des pistes de solution, tels les édits provinciaux du Sud Kivu sur l'utilisation coutumière de la terre, sont adoptés mais ne sont pas appliqués par manque de leadership politique. Le flou juridique qui persiste profite principalement aux élites nationales, provinciales et coutumières et pénalisent les communautés. Une majorité de répondants a fait référence aux tireurs de ficelle, à Kinshasa ou dans les centres urbains, qui freinent la réforme foncière. De façon globale, le foncier symbolise la dualité entre le droit administratif et le droit coutumier, et entre la décentralisation et la concentration du pouvoir au niveau central. La décentralisation du domaine foncier, qui devrait être exprimée dans le cadastre coutumier et la gestion coutumière des terres, se heurte à la logique des services fonciers déconcentrés qui manifestent la volonté de Kinshasa.

Les principales recommandations sont les suivantes :

Pour la communauté HDP en général :

- Organiser des *séances de réflexion* avec les experts, les ONGs, pour harmoniser les différents textes qui touchent au foncier et identifier les contradictions
- Sur base de ces réflexions, développer des *stratégies pour mener des actions de lobby* auprès des autorités légales de Kinshasa pour remédier à ces contradictions
- Organiser des *séances de travail avec les ONGs* pour proposer des décrets d'application afin de mettre en œuvre certains aspects progressifs de la loi
- Financer – accompagner la mise en œuvre des *stratégies provinciales d'intervention foncière et autres plans d'actions fonciers provinciaux* dans les trois provinces :
 - appuyer les provinces dans l'inventaire des concessions (quelles terres peuvent être valorisées, mieux exploitées, comment impliquer les petits paysans, évaluer le type de contrat à donner, quelles concessions ont été acquises de façon illégitime)
 - appuyer le développement de charte foncière communautaire au niveau des chefferies qui spécifient les responsabilités des autorités administratives et coutumières sur la gestion de la terre, et sensibiliser les chefs coutumiers et les autorités administratives
 - ancrer le cadastre coutumier, et harmoniser le cadastre coutumier avec les cadastres nationaux et provinciaux, la nouvelle loi 'doit' entériner le cadastre coutumier
 - financer - accompagner des cartographies participatives de toutes les terres, homologuer ces cartographies, les enregistrer dans 'un' cadastre harmonisé, et y assortir un régime spécifique

- *alléger les conditions d'obtention des documents fonciers* : simplifier et alléger les procédures ainsi que les conditions d'accès aux documents d'enregistrement foncier afin de favoriser la sécurisation des terres par les populations.
- *Utiliser le foncier* pour amorcer/appuyer une décentralisation effective
- *Renforcer les capacités de l'administration foncière* (surtout techniques, et en matière de redevabilité) afin de fournir des services de qualité aux populations et améliorer la confiance entre l'Etat et les citoyens

Pour la communauté Humanitaire en particulier :

- *Faire des analyses de conflits* dans la zone d'intervention, quel que soit le type de programme (fourniture d'abris, de médicaments, de vivres, etc.) afin de ne pas envenimer les conflits
- *Créer des passerelles* avec la communauté Développement et Paix lors de la mise en œuvre de programmes pour les retournés afin de mieux comprendre les enjeux politiques, économiques et sociaux des zones concernées et de ne pas créer de conflits autour de la terre (et des logements) entre les communautés hôtes et les populations retournées

Pour tous les bailleurs (recommandations spécifiques) :

- *Poursuivre les financements dans le foncier* car les conflits fonciers présentent des risques importants pour les futurs investissements commerciaux
- *Financer des programmes de longue durée et spécifiques sur le foncier* : Le prisme des programmes doit être 'le foncier' avec des sous-objectifs (médiation, sécurisation, digitalisation, lobby, cartographie, etc.) afin d'harmoniser toutes ces composantes. Faire en sorte que ces projets soient de longue durée pour que ces programmes accompagnent la réforme foncière
- *Coordonner* les approches et politiques des bailleurs dans le foncier, et encourager les programmes/ONGs financés à coordonner leurs projets
- *Développer des stratégies d'engagement politique des bailleurs* pour parler d'une seule voix auprès des autorités et exercer des pressions pour l'application des textes

Pour les ONGs. et la Société Civile (recommandations spécifiques) :

- *Sensibiliser les communautés sur la nouvelle 'loi foncière'* : mettre l'accent sur les innovations positives par rapport à l'ancienne loi
- Assurer la *coordination effective des projets et autres interventions* locales, trouver des mécanismes contraignants de coordination, au-delà du simple partage d'informations
- *Renforcer les systèmes de gestion foncière locaux* : reconnaissance, formalisation des droits coutumiers, développement des registres fonciers.
- *Intégrer le genre dans les politiques foncières* : renforcer le rôle des femmes dans la gestion des terres et leur accès aux ressources. Sensibiliser l'ensemble des acteurs sur l'importance de l'égalité du genre dans le domaine foncier
- *Encourager la participation communautaire* dans toutes les étapes des programmes, des stratégies et autres initiatives foncières

Pour les autorités (recommandations spécifiques) :

- Les gouverneurs peuvent *accélérer* la décentralisation foncière en se référant aux textes le permettant (loi sur l'aménagement du territoire, édits fonciers, exécution du droit coutumier)
- Les autorités compétentes de l'administration foncière doivent *digitaliser l'information foncière existante et la rendre accessible au public* (l'information foncière doit circuler)
- Les autorités compétentes doivent développer un *cadre de concertation/harmonisation* entre différents services qui interviennent dans le foncier

- *Sensibiliser les communautés, les chefs coutumiers sur les nouveaux aspects de la loi, les changements significatifs et ce que cela signifie concrètement*

Introduction

Cette recherche exploratoire a pour titre « Foncier et Conflits. Regards croisés sur les programmes fonciers des acteurs HDP depuis 13 ans à l'Est de la RDC ». Elle vise à mieux comprendre dans quelle mesure les interventions des acteurs HDP (Humanitaires – Développement et Paix) dans le foncier ces dernières 13 années ont réussi, ou non, à trouver des solutions durables aux conflits fonciers qui sévissent à l'Est de la RDC. Elle s'inscrit dans le cadre du mandat du Conflict Sensitivity Hub (Centre d'Expertise en Sensibilité aux Conflits) qui consiste à accompagner et appuyer la communauté HDP dans ses interventions afin que ces dernières soient sensibles aux conflits, c'est-à-dire, renforcent la cohésion sociale et contribuent à la paix plutôt qu'elles enveniment (de façon indirecte et non intentionnelle) les conflits.

Justification

Le foncier est intimement lié aux conflits en RDC, surtout à l'Est. En effet, le foncier touche la plupart des causes/facteurs des conflits, à savoir la mauvaise gouvernance, l'accès aux ressources, la distribution du pouvoir, la corruption ainsi que l'identité pour ne nommer que ces causes des conflits. Vu la présence de la communauté HDP en RDC depuis de nombreuses décennies, une revue exhaustive des interventions des acteurs HDP sur le foncier s'avère pertinente. Si les recommandations de cette recherche sont principalement utiles pour les acteurs de Développement et de Paix car ces derniers sont, de façon générale, plus concernés directement par la résolution des conflits fonciers, les acteurs Humanitaires peuvent également en tirer profit lorsque leurs interventions et programmes ont lieu dans des zones où l'accès à la terre est disputé et les conflits fonciers sont pléthore. Leurs interventions pourraient exacerber des conflits fonciers déjà existant ou en créer de nouveaux.

Cette recherche est un panorama des programmes fonciers majeurs de ces 13 dernières années et présente une réflexion sur les plus grands résultats de ces programmes, les défis principaux auxquels ils ont été confrontés, les leçons apprises ainsi que les recommandations pour l'avenir. Le choix des 13 dernières années correspond à l'institution de la CONAREF en 2013, chargée de réformer le secteur foncier en vue, entre autres, de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière. Cette recherche porte également un regard sur la façon dont ces programmes ont été mis en œuvre, la logique qui les sous-tend, et les évolutions au fil du temps afin de tirer des leçons pour améliorer la pertinence et l'efficacité des futures interventions des acteurs HDP sur le foncier.

Objectif général

Présenter et analyser de manière critique les résultats majeurs des principaux programmes fonciers développés et mis en œuvre dans les provinces du Nord Kivu, Sud Kivu et de l'Ituri depuis 2013.

Objectifs spécifiques:

- Identifier les principaux programmes sur le foncier mis en œuvre par les acteurs HDP (ONG, agences onusiennes, bailleurs, etc.) depuis 13 ans.
- Dégager une typologie de ces programmes
- Analyser quelles approches et méthodes ces programmes ont suivi
- Identifier les principaux effets (positifs et négatifs) des programmes, ainsi que les défis et les leçons apprises

- Proposer des recommandations pour une meilleure cohérence des acteurs HDP en matière foncière.

Méthodologie

La méthodologie pour mener cette recherche est qualitative et exploratoire. Qualitative car elle visait à mieux comprendre la question foncière et la façon dont les programmes fonciers ont contribué à régler, ou non, cette 'question foncière'. Une recherche qualitative met fortement l'accent sur le contexte dans lequel les phénomènes sociaux, dans ce cas, les programmes fonciers, se produisent. Elle cherche à comprendre l'interconnexion entre les programmes, leur environnement et le contexte socio-économique et politique qui façonnent ces programmes. La recherche a utilisé une approche inductive en ce sens qu'au lieu de partir de théories préconçues, la démarche consistait à laisser les thèmes émerger des données recueillies. La recherche a également un caractère exploratoire car elle ne peut expliquer le phénomène dans sa totalité (le foncier en RDC est un chantier trop complexe), mais elle vise à mettre de la lumière sur ce phénomène en explorant des pistes de solutions. Elle s'est basée sur une revue de la littérature (présentée ci-dessous) qui a permis de dégager les principales tendances et typologies de ces programmes. L'approche a été aussi itérative : elle a consisté à poser les mêmes questions à des répondant(e)s de différents horizons (académique, ONU, ONGI, ONG locales, administration foncière) ayant des connaissances pointues sur le foncier, et revenir vers eux en leur (re)posant des questions ayant été stimulées par des conversations ultérieures. Cette technique de fertilisation des idées, de comparaison des perspectives, et de partage des constats préliminaires, a permis de dégager ou confirmer certaines tendances et a facilité l'analyse des données.

Les phases de la recherche ont été :

Identification des principaux programmes HDP sur le foncier selon la classification préétablie et identifiée lors la revue de la littérature, à savoir programme de médiation des conflits, de sécurisation des titres, ou de lobby. Cette étape a impliqué des recherches sur internet et auprès des réseaux du chercheur principal et du staff du Conflict Sensitivity Hub (CSH) afin d'obtenir des informations sur les principaux programmes fonciers mis en œuvre par la communauté HDP depuis 13 ans. L'inventaire de ces principaux programmes HDP sur le foncier et leurs caractéristiques figure dans un tableau en Annexe 2.

Collecte et revue des principaux documents liés à ces programmes fonciers ; pour la plupart des programmes identifiés, différents rapports ont été collectés et analysés. Ces rapports étaient principalement des rapports d'évaluation, rapports d'activité annuel, des rapports finaux, des rapports financiers, des études d'impact, ainsi que des publications/recherches produites dans le cadre de ces projets. Ces documents apparaissent en Annexe 3.

Identifier les acteurs, institutions et organisations clefs en même temps que la collecte des documents, la recherche a identifié des personnes à interviewer. Une distinction a été faite entre les staffs des programmes fonciers ciblés/identifiés ci-dessus et les intervenants dans le foncier, pas nécessairement staff, mais personnes clefs du monde universitaire ou HDP ayant des connaissances sur le foncier et/ou les programmes fonciers à l'Est du Congo.

Mener des entretiens semi-directifs avec les acteurs clés impliqués dans les programmes, en utilisant des questionnaires reprenant les questions principales, à savoir les résultats majeurs de ces programmes, les approches utilisées, les défis principaux, les leçons apprises ainsi que les principales recommandations. En tout 32 entretiens ont été menés avec 29 hommes et 3 femmes. Sur les 32, 3 intervenants travaillaient pour les agences des Nations Unies (UN Habitat et PNUD), 3 pour la CONAREF (structure gouvernementale), 1 pour le gouvernement provincial de l'Ituri, 1 pour l'Institut Géographique du Congo, 1 pour la Commission Foncière de l'Ituri, 4 étaient affiliés

à des universités, 3 étaient juristes, et 16 travaillaient pour des ONGs impliquées dans le foncier. Cette répartition équitable (16 'impliqués' dans des programmes, et 16 'non' impliqués directement dans des programmes fonciers) a permis de trianguler les données. Sur ces 32 entretiens, 26 entretiens ont eu lieu en Ituri, à Bunia, et à Kinshasa. 6 entretiens ont été fait en ligne. Vu la sensibilité du sujet, l'anonymat et la confidentialité des informations partagées était une condition pour la participation à la recherche. Les noms des personnes interviewées sont connus du chercheur, et peuvent être partagés sur demande, mais ne seront pas publiés dans ce rapport.

Genre. La recherche a porté un regard particulier sur le genre vu la position des femmes dans le foncier et leur vulnérabilité quant à l'accès à la terre. Les questions posées intégraient la dimension genre et des efforts ont été faits pour parler avec des intervenantes. Malheureusement, vu que l'échantillonnage a suivi une méthode boule de neige, les intervenants suggérés étaient essentiellement des hommes, ce qui est en soit un résultat, en ce sens que cela confirme que le foncier, en tant que domaine politisé et conflictuel, est essentiellement contrôlé par les hommes, au détriment des femmes.

Echantillonnage. Pour l'identification des programmes fonciers et des personnes clef à interviewer, une stratégie d'échantillonnage boule de neige a été appliquée. Ce type d'échantillonnage non probabiliste est souvent utilisé en sciences sociales pour enrichir et élargir l'échantillonnage de l'objet à étudier et/ou permet de découvrir des populations cachées. Cette méthodologie offre une alternative efficace en tirant parti des relations et des réseaux existants, en permet d'élargir la taille de l'échantillon.

Analyse et traitement des données. Une analyse de contenu thématique a été faite. L'analyse de contenu thématique est une méthode de recherche qualitative qui consiste à identifier et à analyser des motifs et des thèmes récurrents dans des données textuelles. En catégorisant les données brutes et en leur attribuant des classifications, cette technique permet de dégager des sens sous-jacents, de comprendre les expériences et les points de vue, et de synthétiser les informations pour répondre à des questions de recherche. Elle a permis de dégager des sous-thèmes liés à la problématique foncière, tels que la digitalisation du cadastre, la cartographie, le renforcement des capacités, la faible gouvernance, le chevauchement des textes, qui ont été ensuite approfondis.

Limitations. Les limitations sont les suivantes. Tout d'abord, il a été difficile de bien cibler les programmes fonciers mis en œuvre par la communauté HDP, car un nombre extrêmement important de programmes HDP ont des volets de dialogue et de résolution des conflits, dont certains concernent le foncier. Vu le temps et les moyens limités pour la recherche, il a été décidé de mettre l'accent sur les 'principaux' programmes fonciers, à savoir ceux dont le focus est 100% sur le foncier, et ceux qui ont un volet 'important' sur le foncier en termes de budget et/ou nombre/pertinence des activités sur le foncier. A ce titre, la plupart des projets ont été identifiés avec l'aide des intervenants eux/elles-mêmes en tant qu'experts. Une deuxième limitation concerne la diversité des programmes en termes de budget, de durée, de chiffre et documents fournis ce qui rend une analyse purement comparative extrêmement ardue car les programmes sont difficilement 'comparables' de façon rigoureuse. Cette recherche s'est bornée à comparer les approches adoptées par ces programmes, ainsi que le type d'activités, mais n'est pas rentrée dans les détails. En outre, cette recherche porte sur 3 provinces, mais la recherche 'terrain' s'est concentrée sur l'Ituri, le chercheur principal étant dans l'impossibilité de voyager au Sud et Nord Kivu. Si des personnes interviewées ont évoqué des programmes des deux autres provinces, et la revue documentaire concerne les trois provinces, une majorité des répondants était impliquée dans les programmes fonciers en Ituri. Enfin, la crise M23 n'a pas été abordée car la majorité des programmes fonciers ont été mis en œuvre dans la période précédant la crise. Si des réflexions sur l'impact de cette crise sur le foncier auraient été pertinentes, elles auraient compliqué la

recherche et certains intervenants auraient pu se sentir mal à l'aise, raison pour laquelle la crise n'a pas été abordée.

Revue de la littérature sur le foncier et les interventions HDP

Une majorité écrasante des études consultées (voir Annexe 1) s'accordent sur le fait que la problématique du foncier dans les provinces de l'Est de la RDC est multidimensionnelle. Elle touche des aspects aussi bien économiques, que politiques, sociaux et même spirituels (Vlassenroot et Huggins, 2005 ; Mugangu, 2008 ; van Leeuwen et al 2022 ; Cristofaro et al, 2022). Cela explique en partie pourquoi les interventions des acteurs HDP menées depuis des décennies n'ont pas réussi à trouver des solutions durables aux problèmes du foncier (van Leeuwen et al, 2022). En effet, la terre est non seulement un moyen de production mais aussi un espace d'expression de l'autorité politique et de levée des impôts qui a été, et est encore, le théâtre de compétitions entre différents acteurs (van Leeuwen et van der Haar, 2014). Outre une source de revenus, la terre revêt également une importance capitale en termes de formation de l'identité ethnique, d'appartenance à une communauté ancestrale, et est un mode de maintien du statut social (Vlassenroot et Huggins, 2005).

La crise foncière à l'est de la RDC

Dans la littérature, la question foncière est souvent évoquée en termes de contradictions, de concurrence, de compétition, de pression, de confusion, d'insécurité, ou de crise (Mugangu, 2008 ; Mudinga et Iguma Wakenge, 2021 ; Cristofaro et al, 2022). En ce qui concerne l'aspect juridique, la confusion tient à ce que l'accès à la terre est régi par une pléthore de pratiques et de cadres institutionnels, notamment un système foncier statutaire, des systèmes coutumiers et diverses pratiques de gouvernance foncière informelle (Mugangu, 2008). De façon générale, ces crises, contradictions, compétitions, ou concurrences dans le foncier sont à la base de nombreux conflits aux dimensions locales, provinciales mais aussi (inter)nationales qui ont débouché sur des actes de violence ou se sont greffés à des dynamiques de violence préexistantes (Vlassenroot et Huggins, 2005 ; Verweijen et Vlassenroot, 2015). Certains auteurs avancent que la terre « *est le réceptacle des tensions conflictuelles, de la violence et de la fragilité de la cohésion sociale à l'Est de la RDC* » (Mudinga et Iguma Wakenge 2021, p. 1) alors que d'autres sont d'avis que la terre est un « *catalyseur pour passer de la tension à la violence ouverte* » (Vlassenroot et Huggins ; 2005, p.119).

Les causes principales des conflits fonciers

Mudinga et Iguma Wakenge (2021) évoquent un certain nombre de causes expliquant la crise foncière. Outre le conflit entre les textes et les pratiques de gestion foncière déjà cités, ces auteurs mentionnent le rapport entre l'accès à la terre, l'identité et les revendications communautaires, le décalage entre la gestion du foncier urbain et l'aménagement du territoire ainsi que le manque de coordination et d'harmonisation entre les ministères impliqués dans la gouvernance foncière. D'autres études mettent l'accent sur les différentes vagues de migration qui ont exacerbé la compétition pour la terre (van Leeuwen et al, 2022). Vlassenroot et Huggins (2005) considèrent l'accès inégal à la terre et les phénomènes de marginalisation et de dépossession de la population rurale comme *la* cause majeure des conflits. La dépossession des terres et la paupérisation qui s'en est suivie a encouragé les populations rurales, surtout les jeunes, à s'enrôler dans un groupe armé. Les différentes guerres qui sont sévi à l'est de la RDC ont exacerbé ces conflits (à la base locaux), y ont greffé une dimension provinciale et régionale et ont fait de la terre une « *ressource de guerre et de spéculation au profit des élites politico-militaires* » (Vlassenroot, 2013, 2). D'autres études évoquent les carences des autorités sous-payées chargées de l'application de la législation foncière, les politiques manipulatrices de division et de domination des pays voisins, mais aussi

l'expansion de l'exploitation minière artisanale, la raréfaction de la terre, la présence de ressources naturelles fort demandées, et la pression démographique croissante (Sylla, 2013 ; Mugangu, 2008). De facto, une majorité écrasante des études montrent du doigt la faiblesse de l'Etat, caractérisée par une faible performance de l'administration et du système judiciaire, et par une gouvernance foncière inadéquate comme cause de la problématique foncière. Selon ces analyses, les conflits fonciers ne concernent pas seulement la terre, mais sont également l'expression des effets de la crise de gouvernance au Congo (Vlassenroot et Huggins, 2005).

Les interventions HDP dans le foncier

Selon de Waal (2009) les organisations humanitaires doivent s'attaquer aux problèmes fonciers car les crises foncières sont à la fois une cause profonde et une conséquence des crises humanitaires. Il ajoute que les interventions humanitaires elles-mêmes ont un impact sur le régime foncier et l'installation des populations. De Waal (2009) plaide donc pour l'intégration de l'accès sécurisé aux terres, tant rurales qu'urbaines, dans les interventions humanitaires, car négliger ces questions compromet les efforts de relèvement. Dans le même ordre d'idées, van Leeuwen et van der Haar (2014) suggèrent que les programmes de gouvernance foncière n'ont pas seulement un impact sur la sécurité foncière et les conflits fonciers sur le terrain, mais peuvent également contribuer à l'établissement de formes plus légitimes d'autorité publique et de renforcement de l'État. En effet, traiter des questions telles que la distribution des terres et la résolution des litiges fonciers offre aux institutions locales et étatiques des moyens d'obtenir une certaine autorité et de gagner la confiance des populations (van Leeuwen et van der Haar, 2014).

Dans la littérature, les interventions de la communauté humanitaire dans le domaine foncier sont basées sur trois approches 'majeures'. En premier on trouve i) la formalisation des droits fonciers, ensuite ii) la médiation foncière et puis iii) le plaidoyer. Pour ce qui est de la médiation, de nombreuses ONG internationales et congolaises ont mis en place des structures de médiation des litiges fonciers (Mudinga et Iguma Wakenge, 2021) comme les 'comités locaux de conciliation' (au Nord-Kivu), ou les 'Cadres de Dialogue et de Médiation ou CDM' (au Sud-Kivu), ou encore les 'paillotes de paix', les 'groupes de réflexion sur le foncier', les 'comités mixtes de règlements des litiges fonciers' (Mudinga et Nyenyezi 2014). Bien que le contexte de création de ces structures, leur mandat, composition et résultats varient d'une région à l'autre, ces structures résolvent les conflits autour des limites des champs ou les conflits entre agriculteurs et éleveurs, par exemple sur les questions de la transhumance. Bon nombre d'études indiquent que la médiation foncière est financée par les bailleurs de fonds pendant la durée du projet, ce qui limite leur durabilité (Mudinga et Nyenyezi, 2014). En plus, ces structures sont incapables de trouver des solutions aux conflits fonciers opposant les élites aux paysans (Mathys et Vlassenroot, 2016). Lorsque les écarts de pouvoir sont élevés et lorsque les groupes armés sont impliqués, l'efficacité de cette approche est donc plus limitée (Mugangu, 2019).

Un deuxième type d'interventions se concentre sur la formalisation des droits fonciers, processus appelé sécurisation foncière décentralisée (Mudinga et Nyenyezi, 2014). Il s'agit notamment de promouvoir l'utilisation de documents écrits dans les transactions foncières sur les terres coutumières (Mudinga et Nyenyezi, 2014). La formalisation des droits fonciers est orientée vers la reconnaissance, l'enregistrement et la certification par cadastrage des droits fonciers locaux, au profit des petits paysans. De façon schématique, l'enregistrement foncier local contribue non seulement à la sécurité foncière mais aussi au développement économique, car cela incite les petits paysans à investir et donc à produire d'avantage (van Leeuwen et al, 2023). Selon van Leeuwen et al (2023), trois hypothèses courantes sous-tendent ce type d'interventions : elles contribuent à clarifier et à protéger les droits fonciers ; elles aident les personnes les plus précaires, notamment les femmes, à renforcer leurs droits fonciers ; et elles contribuent à la prévention des litiges. Ces interventions sont caractérisées par la délivrance de Certificats

Fonciers Coutumiers (Kabare et Walungu) ou d'attestations d'occupation et d'exploitation d'un terrain coutumier (Kalehe).

Les activités de plaidoyer, dernier groupe d'interventions des acteurs HDP dans le foncier, se concentrent sur le domaine législatif (et politique) et comprennent la vulgarisation du droit foncier et des cadres juridiques connexes. L'accent est mis sur la levée de l'ambiguïté des réglementations et des attributions des différentes institutions de gouvernance foncière, telles que la répartition des responsabilités entre l'État et les institutions coutumières, ou les irrégularités dans les attributions de terres, telles que les concessions. Ces activités concernent également des formations des organisations locales de défense des droits des petits paysans sur la législation, ces dernières partant de l'hypothèse que le manque de connaissances juridiques facilite la manipulation. D'autres travaux de plaidoyer évoqués dans la littérature concernent le travail de certaines ONGs qui ont fait du lobbying auprès des autorités nationales et provinciales pour la reconnaissance juridique du régime foncier coutumier, la codification du droit coutumier et la facilitation de l'enregistrement des terres coutumières.

Les limites des interventions HDP dans le foncier

Les limites des interventions des acteurs HDP dans le domaine du foncier sont également évoquées dans la littérature (van Leeuwen et al, 2022 ; Mudinga et Iguma Wakenge, 2021). Globalement les critiques portent sur l'incapacité des acteurs HDP de traiter des causes structurelles de la crise foncière ou de ne traiter que de ses symptômes (van Leeuwen et al, 2022, 2023). A titre d'exemple, van Leeuwen et al (2023) montrent que les interventions suivent une logique pragmatique et impliquent les petits paysans et les chefs coutumiers mais ne prennent pas en compte les 'nouveaux' acteurs puissants dans les domaines de l'investissement agricole, l'exploitation minière, la conservation de la nature et l'expansion urbaine. D'autres études signalent également un manque de coordination entre les nombreuses initiatives (Mudinga et Iguma Wakenge, 2021 ; Mathys et Vlassenroot, 2016). Chaque initiative part de ses propres logiques, méthodologies et stratégies, ce qui entraîne une multiplication et une concurrence accrues. D'autres limitations ont trait à la nature même de l'aide qui tend à privilégier le court et moyen terme. Mudinga et Iguma Wakenge (2021) évoquent par exemple les pratiques routinières des bailleurs et autres acteurs HDP (concurrence, compétition) comme obstacle au règlement de la crise foncière.

En ce qui concerne les limites des interventions quant à la sécurisation locale des titres, van Leeuwen et al (2023) observent que ces efforts sont souvent marqués par l'absence d'action étatique fiable, la concurrence institutionnelle et le risque d'accaparement par les élites. Si l'enregistrement foncier localisé peut protéger contre l'accaparement des terres par l'extérieur, il peut aussi favoriser l'accaparement des terres par les élites locales (Ansoms et Hilhorst, 2014). La formalisation des titres n'inverse pas les rapports de pouvoir entre les élites locales, les autorités coutumières et les petits paysans et ne traite pas des questions d'identité liées à la terre (Vlassenroot 2002 ; Huggins 2010). En plus, cette approche souffre du manque d'appropriation par les services publics car l'enregistrement foncier localisé n'est pas régi par la législation étatique. Il a également été observé que les interventions des acteurs HDP dans l'enregistrement foncier localisé alimentent la complexité institutionnelle. Certains titres coutumiers n'ont pas été acceptés au niveau de la chefferie (Baraka Akilimali et al., 2021) et certaines initiatives d'enregistrement foncier localisé ont alimenté la rivalité entre les nouvelles institutions créées par les acteurs HDP et l'administration foncière. D'autres auteurs mettent en garde contre le fait que l'enregistrement foncier localisé favorise la marchandisation et la monétisation de l'accès à la terre, ce qui peut entraîner une perte d'accès pour les populations pauvres (van Leeuwen et al, 2023). Comme suggéré par de nombreuses études, l'enregistrement des droits fonciers n'est pas la panacée et doit être accompagné par d'autres mesures. Les problèmes plus structurels des conflits liés à l'insécurité foncière comme l'exploitation de la main-d'œuvre rurale, l'expropriation

des terres paysannes, l'érosion des mécanismes de protection coutumiers et la contestation de la citoyenneté et de l'accès à la terre, font peu souvent l'objet d'interventions (Baraka Akilimali et al., 2021 ; van Leeuwen et al, 2023).

Les limites des travaux de plaidoyer ont également été soulevées. Comme évoqué ci-dessus, le plaidoyer politique, tout comme la législation, souffre de son incapacité à inverser les rapports de pouvoir entre élites (grands concessionnaires) et paysans. Si le renforcement de l'État de droit pouvait prévenir les abus de pouvoir et de législation, il ne résoudrait guère le problème des privilèges que la législation tend à accorder aux grands propriétaires fonciers au détriment des petits producteurs (Nyenyezi Bisoka, 2016). Il a aussi été remarqué que *«la réforme du droit foncier et la formulation d'une politique efficace seraient dénuées de sens dans un contexte où l'État de droit n'est pas respecté»* (Vlassenroot et Huggins, 2005, p. 178). Il se pose aussi le problème de durabilité et d'efficacité dans l'application des édits et autres innovations institutionnelles mis en place (Mudinga et Nyenyezi, 2014). À titre d'exemple, malgré la signature de certains édits fonciers, les conflits fonciers résultant de la compétition entre droits fonciers coutumiers et droits fonciers étatiques restent au cœur des violences. Tout ceci renforce l'argument selon lequel les conflits fonciers sont l'illustration d'une crise de gouvernance politique et ne doivent pas être traités comme des problèmes purement techniques (Mathys et Vlassenroot, 2016). Comme suggéré par Vlassenroot et Huggins (2005, p.116), *« les inégalités foncières ne peuvent être résolues par de simples réformes législatives. Les structures – politiques, économiques et sociales – qui régissent l'accès à la terre doivent également être réformées »*. Dans le même ordre d'idées, Mudinga et Iguma Wakenge (2021) constatent également que les obstacles de ces interventions concernent un faible engagement de l'État congolais à s'investir efficacement dans la réforme foncière. En effet, certaines élites politico-militaires ou privées n'ont aucun intérêt à ce qu'une réforme foncière soit instituée, ce qui impliquerait une redistribution du pouvoir et des ressources.

En ce qui concerne les obstacles que rencontrent les interventions de médiation exécutées par les acteurs HDP, des constats similaires ont été faits. Certaines études font référence au forum shopping, phénomène au travers duquel les membres des communautés s'adressent aux institutions les plus susceptibles de reconnaître leurs revendications (Cristofaro et al, 2022 ; van Leeuwen et van der Haar, 2014). Si la médiation a prouvé qu'elle pouvait être efficace entre des individus, elle ne porte pas ses fruits lorsque l'une des parties impliquées appartient aux puissantes élites congolaises (Mathys et Vlassenroot, 2016). Dans la plupart des interventions de médiation, les conflits fonciers ne sont pas considérés comme un problème de gouvernance, ce qui nécessite non seulement des interventions de résolution des conflits, mais aussi des changements institutionnels et de prise en compte de justice agraire afin de réparer les irrégularités dans les acquisitions foncières par le passé. La médiation doit s'accompagner de stratégies visant à favoriser des réformes des politiques foncières et agraires qui répondent aux conceptions locales de la justice (Richards, 2005).

Résultats de la recherche

Caractéristiques générales des programmes fonciers

Comme le montre le tableau en Annexe, un grand nombre de programmes touche la médiation foncière ou comporte des activités de résolution des conflits fonciers². Une grande partie de ces programmes s'inscrit (ou s'inscrivait) dans une logique de stabilisation dont la résolution des conflits communautaires était l'un des piliers. Au sein de ces piliers de résolution des conflits, un grand nombre de projets avait comme sous-thématique les conflits fonciers. Peu de programmes

² Avant 2010, les programmes humanitaires (tels que ceux mis en œuvre par le HCR) se focalisaient sur des questions strictement humanitaires (telles que l'accompagnement des réfugiés). Ce n'est que vers 2010 que les 'humanitaires' ont considéré les conflits fonciers en tant que tel.

avaient le foncier (que ce soit la réforme foncière ou les problèmes de gouvernance foncière) comme focus principal. Les entretiens ont révélé que ce focus sur la médiation foncière, ainsi que l'ancrage des projets dans une logique de stabilisation, est symbolique des défis rencontrés par les programmes fonciers. En effet, les interventions foncières, financées par les bailleurs et mis en œuvre par la communauté HDP, qui ont pour but de régler les conflits fonciers sans prendre en compte les autres aspects du foncier, à savoir la sécurisation des titres ou de l'accès à la terre, la reconnaissance des titres coutumiers, domaines qui requièrent souvent des actions de plaidoyer et qui s'inscrivent dans une logique de revendication des droits, n'ont pas toujours obtenu des résultats qui résistent au test du temps. En effet, une majorité de répondants a signalé que comme la plupart des conflits à l'Est de la RDC sont liés au foncier, les programmes ayant pour but de résoudre ces conflits doivent avoir un prisme sur le foncier et aborder le foncier de manière transversale et holistique comme on le verra tout au long de cette analyse. Les entretiens ont aussi révélé que de nombreuses ONGs intervenant dans le foncier ont été conscientes que la résolution durable des conflits fonciers était dépendante de la réforme effective et profonde du foncier, comme illustré dans la revue de la littérature ci-dessus.

Succès des programmes – résultats principaux

Une majorité écrasante des répondants a confirmé la typologie des programmes fonciers telle qu'elle a émergé de la revue de littérature. Ce chapitre sur les résultats des programmes fonciers va faire apparaître clairement les résultats des trois types de programme à savoir *la médiation foncière*, *la sécurisation des titres*, et *le lobby pour la réforme de la gouvernance foncière*. Dans certains cas, des exemples de chevauchement entre les différents types de programme seront abordés/traités (par exemple, quand un conflit a trait à un titre non sécurisé).

Médiation foncière

Comme évoqué précédemment, la plupart des conflits à l'est de la RDC sont liés au foncier. Ces conflits concernent principalement des litiges liés à la jouissance des terres, aux limites foncières entre famille, ou entre chefferie, voire entre communes, à l'occupation illégale (ou illégitime³) des terres, aux successions et aux ventes illégales de terrains. Les conflits sont aussi dû aux rivalités entre les chefferies, qui revendiquent une forte compétence dans la gouvernance foncière selon la coutume, et l'administration étatique, qui impose un droit administratif de propriété rigoureux et des mécanismes formels tels que le cadastre. De nombreux cas de familles dont les terres ont été octroyées selon le droit coutumier se voient dépossédées de leur terre quelques années plus tard car ces terres ont été enregistrées au cadastre au profit d'une autre personne proche des autorités sont légion. A ce genre de conflits se greffent des considérations identitaires lorsque qu'une communauté se sent lésée, n'a pas, ou peu accès à la terre, et lorsque ces frustrations sont manipulées à des fins électorales.

En ce qui concerne les résultats de ces programmes de médiation, on peut préciser les éléments suivants. Tout d'abord, on se doit de faire une distinction entre les conflits fonciers inter famille (souvent liés à l'héritage), les conflits entre village-chefferie (souvent dus à la contestation des limites et liés aux disputes sur le pouvoir coutumier) et les conflits entre grands concessionnaires et petits paysans (qui traitent souvent de la sous-utilisation de la terre et reflètent les inégalités foncières). Quand des chiffres ont été donnés sur le nombre de conflits résolus, ils concernaient quasi exclusivement la médiation entre familles, et rarement les conflits entre villages ou

3 La différence réside dans la façon dont les titres ont été obtenus (ce qui symbolise la problématique foncière) : on peut obtenir un titre administratif légal (à valeur juridique) mais de façon arbitraire, ou grâce à des pratiques de corruption, ce qui délégitime la valeur 'sociale' du titre, alimente sa contestation auprès des populations se considérant comme ayant droit sur une terre

chefferies.⁴ De nombreux répondants ont déclaré que ces règlements sont souvent éphémères et non durables, ce qui confirme les résultats de la revue de la littérature.

Néanmoins, tous les répondants ont admis que les programmes axés sur la médiation sont importants dans le court terme, quelque soit le type de conflit, au vu du nombre de conflits fonciers dans les trois provinces (selon certains répondants, 80% des conflits à l'Est du Congo sont fonciers) et vu le coût et la distance de la justice, qui est souvent partielle et sert les intérêts des puissants. Un répondant a ajouté que *« même si certains problèmes structurels ne sont pas réglés, cela 'atténue les tensions' »* même s'il été indiqué que le *« respect des accords peut être problématique ce qui demande un suivi et des moyens »*. Un grand nombre de répondants a donc évoqué le fait que malgré le manque de durabilité des accords dans certains cas, *« ces programmes ont eu l'avantage de contribuer à la cohésion sociale »* du fait des engagements signés entre différentes parties. Dans le même ordre d'idées, d'autres répondants ont précisé que *« beaucoup de conflits n'ont pas 'dégénéré' »* grâce aux médiations même si les accords restent fragiles.

D'autres cas de conflits résolus concernent les conflits (souvent latents) entre petits paysans et grands concessionnaires sur l'occupation et l'utilisation des terres. Comme vu précédemment, dans certaines zones, des grands propriétaires (concessionnaires) possèdent des terres (souvent inexploitées ou sous-exploitées) alors qu'une écrasante majorité de petits paysans vivant dans les villages avoisinants n'ont pas, ou peu de terres. Dans ces cas, certaines ONGs (telles ZOA, ou Alert International) ont accompagné les petits paysans qui se sont organisés et ont fait du lobby qui a abouti à une renégociation avec le propriétaire qui a accordé une parcelle pour exploitation (dans certains cas moyennant un contrat de métayage). Ces projets étaient basés sur la négociation entre les petits paysans et les grands concessionnaires pour a) donner accès (ou sécuriser l'accès) à la terre aux petits paysans et b) permettre aux grands concessionnaires que leurs terres soient exploitées. Le rôle des ONGs est d'initier et d'accompagner les négociations entre les deux parties, et de s'assurer que l'accès à la terre est sécurisé pendant une longue période (5 ans) et validé par un contrat, ce qui évite les conflits. ZOA par exemple appuie les paysans dans cette procédure de contractualisation et assure l'uniformisation de la location et du prix à payer par saison, pour améliorer la capacité de négociation des paysans. Les médiations et négociations ont, dans ces cas, produit des résultats tangibles d'accès amélioré⁵ aux terres et d'augmentation de la production agricole.

D'autres exemples de résolutions de ce type de conflits ont été fournis, tel celui opposant le député du Nord Kivu, Édouard Mwangachuchu, aux populations riveraines. Le député avait une concession dont les villageois contestaient les limites. Après qu'un juge du tribunal d'instance avait statué en faveur du député sur la taille de sa concession, une ONG locale a intercédé et fait de la médiation auprès du sénateur qui a fini par donner une partie de sa concession (sans contrepartie) aux villageois. Le représentant de l'ONG en question a affirmé que dans certains cas, ces *« propriétaires peuvent être sensibilisés sur l'absurdité de la situation où ils ont tout et d'autres n'ont rien, on fait appel à leur sens moral. »* Un autre exemple évoqué était celui du sénateur Kamanzi (ex RCD), à Sake où les populations avaient envahi sa concession. Dans ce cas, la médiation de l'ONG locale a abouti à la sécurisation des deux parties du fait de la signature d'un contrat d'exploitation. On se doit de signaler que dans ce cas précis, le sénateur avait obtenu sa concession lors d'une période 'trouble' (selon certains de façon illégitime) et occupait 25 ha de plus que ce qui était inscrit sur le titre, selon les travaux de recherche et de plaidoyer menés par l'ONG. L'ONG a donc 'mesuré' les limites de la concession, a fait du 'lobby' auprès des autorités afin de 'sécuriser' l'accès à la terre des petits paysans avoisinants, ce qui illustre bien la nécessité de combiner les approches (recherche, lobby, médiation) afin d'aboutir à des résultats durables.

⁴ A titre d'exemple, NRC a évoqué 300 conflits résolus à ou autour de Beni en 2025, ou encore IFDP qui a contribué à la médiation de 29.000 conflits entre familles en plus de 20 ans.

⁵ L'accent est donc mis sur l'accès et non la propriété

Néanmoins, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure ces cas sont illustratifs de tendances nouvelles dans le foncier (redistribution des terres) ou des cas isolés où des grands propriétaires considéraient dans leur intérêt (ou par sens éthique) de ‘partager’ leur terre. Selon la loi de 1973, confirmée par la loi actuelle, la validation des certificats d’enregistrement est soumise à la mise en valeur des terres (pour y faire cultiver des cultures pérennes, comme le cacao, café, palme à huile qui nécessitent des moyens et de la main d’œuvre), ce qui implique que négocier avec les paysans est souvent dans l’intérêt des concessionnaires. Dans de nombreux cas, les concessionnaires n’ont pas toujours les moyens d’exploiter leurs terres qui nécessitent beaucoup d’investissements. Certains répondants ont également signalé que les concessionnaires ‘contractés’ dans ce type de projet étaient des concessionnaires de terres à superficie moyenne, qui étaient réceptifs et étaient prêts à partager leur terre, alors que les très grands concessionnaires ne seraient pas touchés par ces projets. Enfin, comme mentionné par un répondant *« ça ne change pas le rapport de force car le concessionnaire reste le concessionnaire donc le rapport de force n’est pas vraiment inversé »*, même si l’accès sécurisé à la terre pendant 5 ans est une avancée.

Outre les conflits entre familles, les conflits entre entités, ou les conflits entre grands concessionnaires et petits exploitants (qui constituent les principaux types de conflit foncier évoqués dans la littérature et discutés avec les répondants), d’autres conflits ‘fonciers’ existent, tels les conflits entre agriculteurs et éleveurs et les conflits entre parc naturel et communauté autochtone.⁶ En ce qui concerne ces types de conflit, les enjeux ne sont pas uniquement fonciers (les conflits ‘typiquement’ fonciers sont principalement axés sur l’accès ou la propriété), mais concernent également l’identité, l’occupation ou la protection de l’environnement, ce qui les rend encore plus complexes, et donc, difficiles à résoudre. Néanmoins, certaines ONGs se sont penchées sur ce type de conflits. Par exemple, pour les conflits entre agriculteurs et éleveurs, des projets ont facilité la médiation foncière, à Fizi pour l’accès au pâturage⁷ qui ont abouti à la signature d’accords, même si ces derniers restent fragiles. Un édit provincial sur la résolution des conflits entre agriculteurs et éleveurs lors de la transhumance a été présenté au gouverneur du Sud Kivu, mais n’a pas été signé. Comme on le verra ci-dessous, l’implication efficace et sur la durée des autorités publiques est requise pour aboutir à des solutions durables des conflits. Comme l’a dit un représentant d’une ONG, a *« Fizi, l’autorité devrait s’impliquer dans la démarcation des pâturages afin de régler le problème UNE FOIS pour toute »*. Le mot clef étant ‘une fois pour toute’, car ces accords peuvent être appliqués pendant une certaine période, mais sans sous-bassement juridique, l’application de ces résolutions ‘informelles’ sera plus ardue. Comme on le verra plus bas, ces projets de médiation peuvent apporter une solution temporaire, mais les conflits ne seront pas réglés de manière durable tant que les textes ne seront pas clarifiés et que l’Etat ne sera pas en mesure d’appliquer ces textes. En effet, même si *« l’aspect juridique est l’idéal, c’est l’outil principal, c’est un outil de plaidoyer, mais dans le contexte d’Etat faible qui n’applique pas la loi, on est trop loin des réalités locales »*. Enfin, comme on le verra ci-dessous, le flou juridique qui persiste (malgré l’existence de certains textes) profite essentiellement aux réseaux regroupant des élites locales, provinciales, nationales voire internationales au détriment des populations. Ces élites sont souvent défavorables à la résolution durable des conflits fonciers, car le flou juridique leur permet de négocier leurs propres accords servant leurs intérêts personnels. Des exemples ‘d’alliance’ entre élites économiques provinciales, chefs coutumiers et conservateurs de titres immobiliers sont légion.

⁶ Ce type de conflits a moins fait l’objet de discussions avec les intervenants

⁷ Les approches utilisées par les ONGs sont participatives et basées sur l’inclusion et le dialogue. Il s’agit principalement d’amener toutes les communautés autour d’une table pour avoir *« une compréhension commune des problèmes/conflits »*.

Comme évoqué ci-dessus, la plupart des répondants sont d'avis que les résultats dépendent beaucoup du type de conflit (inter familial, héritage) certains conflits étant plus complexes que d'autres. Les conflits fonciers des limites administratives par exemple sont plus difficilement soluble car opposant deux entités administratives (au lieu de deux familles, ou personnes). Une répondante a bien précisé qu'un « *Groupe de Dialogue n'est pas en mesure de régler un conflit de limite* » car ces derniers sont extrêmement complexes et demandent des compétences et connaissances extrêmement pointues. Les conflits des limites entre les chefferies (et leurs communautés) et les centres urbains (à Béni et Bunia par exemple) illustrent cette complexité.⁸ Comme on le verra ci-dessous, malgré l'intervention d'un projet impliquant le PNUD et une ONG locale, Mwangaza Peace qui a contribué à refaire la cartographie des limites avec l'aide de l'Institut Géographique du Congo (IGC), les limites demeurent une source de conflits.

Le renforcement des capacités des acteurs locaux a aussi été évoqué par un grand nombre de répondants comme succès des programmes fonciers. Par exemple, APC a travaillé avec les chefs coutumiers et les communautés pour les sensibiliser sur leurs droits, ce qui, dans certains cas, leur a permis de négocier avec des grands propriétaires pour accéder à la terre. Dans le même ordre d'idées, la capacité des CONAREF provinciales a été renforcée, surtout en termes de compréhension des textes et en dotation d'outils. Certains répondants confirment avoir observé une « *meilleure compréhension du foncier de la part de nombreux acteurs* » aussi bien coutumiers (communautés et chefs compris) qu'administratifs et techniques (cadastre et conservateurs immobiliers). D'autres répondants ont évoqué « *la création d'une masse critique par rapport à la problématique foncière* ». Le lien entre le renforcement des capacités des acteurs locaux impliqués dans le foncier et la résolution des conflits est illustré par ce témoignage « *doter l'administration foncière locale de moyens, d'informations, d'outils techniques et de méthodologie pour mieux cerner et cartographier le foncier peut aider à trouver des solutions à l'amiable* ». Cette remarque jette la lumière sur la nécessité d'adopter une vision holistique du foncier, en ce sens que les règlements durables des conflits fonciers sont tributaires d'une bonne gouvernance foncière, ce qui implique des droits clairs, bien spécifiés dans un cadastre, ce qui nécessite des actions de plaidoyer.

Certains obstacles à la médiation foncière (telle que le manque de reconnaissance des accords des médiations) ont été levés par des acteurs HDP. Comme le respect des accords dépend de la volonté des parties, des initiatives⁹ (comme celle de la MONUSCO) ont tenté de pallier ces problèmes en soumettant les résultats des médiations à un tribunal pour les faire homologuer, ce qui leur confère une valeur juridique. Selon un répondant impliqué dans ce projet, plus de 100 jugements ont été homologués par les tribunaux de Masisi. La politique foncière (adoptée par le gouvernement en 2022) a repris cette bonne pratique qui homologue ces résolutions prises à l'amiable et leur confère une force contraignante et permet au plaignant de recourir à l'Etat pour « *venir forcer le compromis* ». Même si ce type de jugement n'était pas gratuit (l'homologation du jugement 100 USD était couverte par le projet) et le suivi n'a pas été fait, ce genre d'initiatives mérite de l'attention.

Comme autre défi de la médiation, il a été mentionné que beaucoup de structures de médiation ont été créées par la communauté HDP, ne sont pas appuyées par l'Etat congolais et sont donc dépendantes des fonds des bailleurs (i.e. elles ne sont pas durables quand le projet prend fin). Ce constat a aussi été fait dans la revue de la littérature. Dans les cas où les structures étatiques n'existaient pas ou n'étaient pas fonctionnelles (les médiateurs n'étaient pas compétents ou

⁸ D'autres conflits, dans la RFO, ont aussi souvent été évoqués. La RFO présente une particularité atypique comparativement aux autres aires protégées de la RDC. En fait, la RFO est la seule aire protégée de la RDC dans laquelle vivent les populations locales. Cette situation pose deux problèmes majeurs d'économie politique à Mambasa à savoir la contestation des limites par les populations riveraines et l'accroissement des populations de manière incontrôlée au sein de la RFO.

⁹ Projet MONUSCO-CBR d'appui à la médiation foncière communautaire et au règlement pacifique des conflits fonciers en RDC

corrompus par exemple) des structures de paix ont été érigées.¹⁰ Il a été signalé qu'il fallait néanmoins éviter de créer des structures parallèles à l'État, et donc impliquer les autorités dans le fonctionnement de ces structures. A ce titre, un certain nombre de répondants a loué les travaux de structures étatiques de règlement des conflits en Ituri, telles la CFI (Commission Foncière d'Ituri) ou la Commission de règlement des conflits des limites, qui semblent avoir 'régulé' beaucoup de conflits.¹¹

Lobby

En ce qui concerne les activités de lobby, les efforts entrepris par la communauté HDP se sont traduits par l'adoption de nombreux textes 'légaux', au niveau local, provincial, et national (même si la plupart ne sont pas appliqués). En effet, la nouvelle loi sur le foncier (2026), la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (2025), la politique foncière (2022) ainsi que de nombreux édits provinciaux, et chartes provinciales émanent directement des ONGs ou sont des initiatives poussées par les ONGs (voir le tableau ci-dessous). De façon générale, la communauté HDP (ONGs et UN Habitat) s'est réunie au sein d'une plateforme répondant au nom de CACO (Cadre de Concertation de la Société Civile pour la réforme foncière) qui a initié de nombreuses actions de lobby pour changer la loi foncière qui vient d'être promulguée en janvier 2026. Une grande majorité des répondants estime qu'UN Habitat (en ce qui concerne le lobby) a joué un rôle de coordination très louable et saluent la forte implication de la Société Civile dans les efforts qui ont abouti à l'adoption de cette loi. AAP, une ONG locale qui travaille sur la réforme foncière depuis 2012, confirme que la société civile « *a alimenté le processus de la réforme foncière* », aussi bien au niveau de la politique que des différents textes. L'une des stratégies adoptées par le CACO était de documenter les incohérences de la loi foncière actuelle de 1973 et d'insister sur le fait que cette loi foncière est restée inchangée depuis 1973 malgré la promulgation de textes récents (comme la constitution de 2006, la loi portant sur la décentralisation de 2008/2013, le code minier de 2018, ou encore la loi agricole de 2011). L'actualisation de la loi foncière au regard du contexte changeant a offert de nombreuses opportunités pour la société civile de pousser pour la réforme de la gouvernance foncière et d'encourager une gestion décentralisée du foncier. Outre la loi foncière de 2026, la communauté HDP a été à l'origine de la Politique Foncière Nationale et des Stratégies Provinciales d'Intervention Foncières (SPIF), deux documents/initiatives 'phares' qui tracent les grandes orientations à suivre dans le domaine foncier et sont considérées par la majorité des répondants comme « *très progressives* » ou encore « *incorporant des droits coutumiers à la terre, telle que la gestion coutumière des terres, la sécurisation coutumière et le cadastre coutumier* ».

Tableau 1 : principaux textes sur le foncier influencés par la communauté HDP

Nom	Année	Domaine	Niveau	Portée/commentaire
Loi Aménagement Territoire 25/045	2025	AT	Nat	Confère aux communautés un rôle central dans la gestion de leurs terres ; reconnaît les droits fonciers des peuples autochtones et des communautés ; les intègre dans une stratégie nationale d'AT
Loi foncière révisée	2026	Foncier	Nat	Aurait pu préciser, formaliser et ancrer la gestion coutumière des terres, mais ne l'a pas fait. Certaines avancées concernent la revue légale, et l'engagement de la responsabilité des conservateurs immobiliers (entre autres)

¹⁰ ZOA a créé 16 structures entre 2017 et 2021

¹¹ Malheureusement, les chiffres n'ont pas été fournis

Politique foncière	2022	Foncier	Nat	Est considérée comme progressive et reprend la plupart des éléments de décentralisation foncière tels que proposés par la communauté HDP
Arrêté Provincial n°01/044/CAB/GP-NK/2024	2024	Agriculture	NK	Fonctionnement du Cadastre agricole au Nord-Kivu (et pour redistribuer des terres d'élevage)
Arrêté Provincial n°01/270/CAB/GP-NK/	2024	Agriculture	NK	Identification et l'utilisation des terres agricoles et du régime spécial des baux agricoles.
Edit n°002/2012	2012	Agriculture	NK	Portant rapports entre les Chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières
Décret n°14/018 du 02	2014	Forêt	NK	Fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales
Edit sur la reconnaissance et sécurisation des droits fonciers des communautés locales	2019	Foncier	SK	Sécurisation des titres
Edit organisant le secteur de l'élevage dans la province du Sud Kivu.	2018	Foncier	SK	Réglementation conflits transhumance
Charte foncière	2016	Foncier	Ituri	Délimite / clarifie les responsabilités entre l'administration foncière et les chefs coutumiers

Comme vu précédemment, selon la grande majorité des intervenants, le flou juridique qui est à l'origine de nombreux conflits a motivé les efforts de lobby. En effet, la loi de 1973 consacrait la dualité entre droit administratif et gestion coutumière de la terre et stipulait qu'un décret allait clarifier les modalités de la gestion coutumière, ce qui est restée lettre morte. A ce titre, la nouvelle loi est considérée comme 'meilleure' que celle de 1973 par une grande partie des répondants, même si elle ne reprend pas tous les éléments proposés par la CACO. Elle contient en effet des innovations, telles que l'engagement de la responsabilité pénale des conservateurs des titres immobiliers (qui sont souvent impliqués dans les conflits) ou encore la revue légale des concessions (qui a le potentiel de redistribuer les terres) ou encore, selon certaines interprétations, le rapprochement des autorités coutumières dans la gestion des terres. De façon schématique, environ la moitié des personnes interviewées était relativement satisfaite, alors que l'autre moitié évoquait une opportunité ratée de régler la question foncière une fois pour toute. Ceux/celles qui émettaient des avis positifs, estiment que « *cette loi va ancrer des nouvelles pratiques* », comme la revue des contrats, ou une certaine reconnaissance du droit coutumier sur les terres agricoles et rurales¹². D'autres aspects positifs évoqués par certains répondants, était l'allusion à la « *justice agraire* » ou le fait que les droits des femmes à la terre sont plus ancrés.

Néanmoins, une majorité des répondants a regretté que les avancées de la politique foncière nationale (adoptée en 2022) telles que la sécurisation des terres coutumière, n'aient pas été reprises dans la loi. Un des répondants a souligné le fait que « *l'on sait ce qu'il faut faire, mais on*

¹² Qui formalise et sécurise l'occupation, pas la propriété. Néanmoins, certains répondants sont d'avis que même si la loi révisée reconnaît les droits coutumiers, elle les subordonne à une formalisation (certificat d'enregistrement après enquête préalable). Cette condition exclut de facto les communautés rurales qui n'ont ni accès aux services fonciers ni capacité technique ou financière. D'où l'importance d'alléger les conditions d'obtention des documents fonciers.

ne le fait pas » ou bien *« une petite partie du chemin est parcouru, mais dans le quotidien, il n'y a pas encore de vrai changement »*. Les voix critiques quant à la nouvelle loi évoquent le fait que TOUTES les dispositions concernant la sécurisation collective, ou les droits inaliénables des petits paysans sur l'utilisation de la terre, les chartes coutumières, qui ancreraient les pratiques de sécurisation et renforceraient la décentralisation n'ont pas été reprises. Un autre 'point négatif' évoqué est la non prise en compte du registre foncier coutumier, en passe d'expérimentation dans les SPIF et les plans d'actions fonciers provinciaux, dans la nouvelle loi.

Beaucoup de mesures figurant dans la loi (comme la revue des contrats) nécessiteront des décrets d'application qui feront l'objet (surement) de batailles politiques. Selon une majorité de répondants, cette revue des contrats (un élément 'phare' de la réforme) se heurtera probablement aux intérêts des grands concessionnaires, ces derniers étant souvent des politiciens puissants de Kinshasa. Le décret d'application qui précisera les modalités de la revue des contrats risque d'être politisé car, comme certains répondants l'ont signalé, cette revue peut être instrumentalisée pour déposséder les *« députés de l'ancien régime, les Kabilistes pour donner aux Tshisékédistes »*. Cette revue devra être développée de façon participative et inclusive et offrir des possibilités de redistribution des terres aux plus démunis. Enfin, pour certains répondants, la revue légale offre la possibilité de *« donner les moyens à la province de maîtriser son espace foncier »* et ce faisant, *« de gérer les terres coutumières de façon moins conflictuelle. »* Encore une fois, même si la loi offre des avancées, son efficacité est tributaire de nombreux décrets d'application. Selon un agent de la CONAREF, de façon générale, les décrets d'application peuvent aller dans le sens de la coutume, *« dans la partie rurale, on peut aboutir à l'harmonisation entre le cadastre foncier administratif et le cadastre coutumier »* et constituent des portes d'entrée pour la communauté HDP pour mener des actions de plaidoyer.

Comme vu ci-dessus, la loi foncière, la politique foncière, les stratégies provinciales d'intervention foncière, les chartes foncières, les édits provinciaux sur le foncier sont autant de textes qui ont vu le jour grâce aux travaux de la communauté HDP. Malheureusement, beaucoup de ces textes se recoupent ou se chevauchent, ce qui peut alimenter une certaine confusion en ce qui concerne leur portée et leur applicabilité. Néanmoins, certains répondants mettent l'accent sur le fait que les textes au niveau provincial et territorial, tels que les chartes ou les édits sont de grandes avancées qui, selon certains, peuvent être appliqués même si ils ne sont pas en harmonie avec la nouvelle loi.¹³ Dans le même ordre d'idée, les SPIF offrent des pistes de solution aux problèmes fonciers tels que la codification de la gestion coutumière foncière (traduction de l'oral à l'écrit), la production d'outils tels que le système d'information foncière (SIF), et la charte foncière (documentation et codification de la gestion coutumière des terres) même si ces éléments n'ont pas non plus été incorporées dans la nouvelle loi. A ce sujet, l'une des raisons pour lesquelles ces éléments n'ont pas été appliqués dans la nouvelle loi est que *« beaucoup de conservateurs n'étaient pas d'accord avec cette nouvelle loi. »* Malgré des propositions saines des ONGs, sur base d'excellentes recherches, certains intérêts fonciers sont difficiles à transformer.

Comme bonne pratique, on peut évoquer le projet Tujenge qui est à l'origine de l'édit foncier du Sud Kivu sur la sécurisation des terres coutumières. De nombreuses tables rondes avec les parties prenantes ont abouti à des propositions de sécurisation de la terre inscrites dans cet édit qui, après un lobby efficace auprès du gouvernorat, a accepté de le signer. Cet édit semble avoir été également approuvé par l'assemblée provinciale¹⁴ mais n'a jamais été publié au Journal Officiel. Cette non-publication est selon certains répondants la raison pour laquelle il n'a jamais été appliqué, alors que pour d'autres juristes, il reflète l'absence de volonté politique (et de courage) des gouvernants. Par exemple, un intervenant a indiqué que *« le gouverneur peut se rétracter. »*

¹³ Certains textes provinciaux (comme l'édit provincial du Sud Kivu sur la démarcation des terres dédiées au pâturage ou aux terres agricoles ou l'édit sur la sécurisation des terres coutumières) ont été signés par le gouverneur et adoptés par l'Assemblée Provinciale, mais ne sont pas appliqués.

¹⁴ Les avis étaient partagés quant à l'adoption ou non de cet édit par l'assemblée provinciale

Même s'il signe, il peut subir la pression de sa hiérarchie à Kinshasa, et l'arrêté ne sera pas appliqué, la procédure est avortée ». A ce sujet, certains intervenants ont mentionné le « gâchis » car ce sont de « *belles idées mais pas appliquées, ça reste lettre morte à cause des intérêts, des tireurs de ficelles* ». Comme on le verra ci-dessous, l'application de cet édit requiert un engagement politique des bailleurs, et un certain leadership. Selon certains juristes, la loi confère au gouverneur le mandat (partagé avec l'Etat) d'aménager le territoire, et les provinces disposent de compétences exclusives en matière d'exécution du droit coutumier, ce qui constitue une opportunité importante pour organiser et encadrer la gestion du foncier coutumier au niveau provincial. Le problème réside, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, dans la responsabilité 'partagée' qui exige 1) une clarification de ce partage et 2) une volonté de prendre des mesures qui vont peut-être heurter le gouvernement central.

Un autre succès notable est le plaidoyer pour la promulgation de la loi d'aménagement du territoire, la loi n° 25/045 de juillet 2025, loi qui instaure, selon certains « *une gouvernance foncière plus inclusive, conférant enfin aux communautés locales un rôle central dans la gestion de leurs terres*. » En effet, cette loi « *reconnaît les droits fonciers des peuples autochtones et des communautés rurales* » et les intègre « *dans une stratégie nationale d'aménagement du territoire*. » Ce faisant, cette loi « *ouvre de nouvelles perspectives pour la protection des forêts tropicales uniques du pays, la promotion de la justice sociale et le renforcement de la sécurité foncière dans un contexte de défis environnementaux et sociaux critiques*.¹⁵ » Adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en octobre 2023, ce texte est le fruit d'un plaidoyer mené par une large coalition d'organisations de la société civile.¹⁶ De façon 'indirecte' cette loi innovante aurait pu servir de tremplin au développement de la nouvelle loi foncière. En effet, cette nouvelle loi sur l'aménagement du territoire comprend plusieurs dispositions progressistes qui renforcent les droits des communautés. Pour certains, « *c'est la première fois que les droits fonciers coutumiers des communautés sont explicitement reconnus dans le cadre national d'aménagement du territoire* », alors que, ironiquement, ils ne sont pas reconnus en tant que tel dans la loi foncière. Cette même loi ancre la « *planification décentralisée et inclusive du territoire* » et encourage une approche participative qui permet aux communautés de co-crée les plans d'aménagement du territoire. Beaucoup de répondants ont remarqué que la nouvelle loi foncière de 2026 aurait dû 'surfer' sur cette loi et accorder une reconnaissance formelle à la gestion décentralisée et coutumière du foncier.

Enfin, la question demeure quelle est la responsabilité de la communauté HDP si a) certains textes ne sont pas appliqués (faute de volonté politique du gouvernement national et/ou provincial, de compétences techniques de l'administration foncière, ou de fonds), et si b) certaines propositions (essentiellement sur la sécurisation collective des titres ou le cadastre foncier coutumier) n'ont pas été reprises dans la nouvelle loi foncière récemment promulguée. Comme écrit précédemment, il a été observé que la politique foncière nationale (tout comme les édits provinciaux, les SPIF et les chartes provinciales) est bien plus progressive que la loi, car elle est très fortement inspirée des propositions de la société civile. Selon certains, le fait d'avoir été adoptée par le gouvernement, confère à la politique foncière nationale une valeur EXÉCUTOIRE (et peut être appliquée), alors que selon d'autres juristes cette politique se contente de donner des orientations qui doivent être traduites en loi ou décret pour lui accorder une force contraignante. Ce manque de cohérence entre la politique foncière et la loi foncière, et entre la loi nationale et les initiatives locales et provinciales n'est pas propice au succès des programmes fonciers.

¹⁵ <https://pfbc-cbfp.org/en/news/detail/rdc-une-loi-historique-pour-une-gestion-fonciere-inclusive-et-durable>

¹⁶ Entre autres, le Centre pour les technologies innovantes et le développement durable (CTIDD) ; la Coalition des femmes leaders pour l'environnement et le développement durable (CFLEDD) ; l'Institut congolais des ressources (CRI) ; le Centre d'appui à la gestion durable des forêts tropicales (CAGDFT) ; Congo-Watch ; la Dynamique des groupes des peuples autochtones (DGPA) avec le soutien de l'Initiative Droits et Ressources (RRI).

Sécurisation des titres coutumiers

On se doit de distinguer entre la sécurisation formelle, (légale) qui consiste à obtenir un titre légal (le certificat d'enregistrement)¹⁷ et la sécurisation informelle (légitime) qui fait principalement l'objet des interventions des ONGs. Tout d'abord, la sécurisation formelle (si elle est souhaitable) est ardue, longue et couteuse (entre 600 et 1200 USD). La distance entre les villages et l'administration foncière est souvent énorme, ce qui demande des moyens. Dans certains cas, la procédure d'acquisition de droits sur une terre, peut coûter plus que la terre elle-même (dans les cas de petits lopins de 1 ha ou moins). Outre le titre officiel (le certificat d'enregistrement), il existe des documents informels (qui reconnaissent un certain 'droit' à la terre), tels que l'acte de vente, l'acte de cession, le testament, ou encore la quittance de paiement des impôts fonciers. Ces documents sont considérés comme des sous-bassement mais ne sont pas reconnus dans le cadastre officiel. En outre, on se doit également de faire une distinction entre la sécurisation des titres de par l'octroi de titres coutumiers, et la sécurisation de l'accès à la terre dans le cadre des contrats entre grands concessionnaires et petits paysans. Cette partie concerne essentiellement le premier type de sécurisation, à savoir, des titres coutumiers.

Comme indiqué dans le Tableau 2 en annexe, un grand nombre d'ONGs a mené des projets dans la sécurisation des titres coutumiers. A titre indicatif, quelques résultats atteints en termes de titres attribués méritent d'être soulignés. Par exemple, NRC a sécurisé 2015 ménages en Ituri (depuis 2 ans), ZOA a octroyé 219 titres fonciers groupés couvrant 1035 hectares et bénéficiant à 3045 propriétaires entre 2017 et 2012 ou encore ASOP a délivré 32 certificats fonciers coutumiers à 22 personnes, dont 2 femmes, dans le territoire de Walungu en 2021. De façon schématique, les certificats coutumiers sont octroyés après qu'une enquête a été conduite, pour s'assurer de l'occupation des terres (non disputées au niveau des villages), et après validation du chef coutumier. La procédure¹⁸ consiste à accompagner les petits paysans à se doter de documents 'informels' (acte de vente, un héritage, un don, paiement de redevance coutumière) qui constituent un « *commencement de preuve* » soumis à la reconnaissance des chefs coutumiers avant l'octroi du 'titre'. Des travaux de plaidoyer ont été faits pour que ce processus soit pris en compte dans la nouvelle loi foncière, ce qui n'a pas été couronné de succès. Cette procédure d'octroi de titres coutumiers est valide pour les terres coutumières (rurales ou agricoles) et concerne les titres collectifs comme individuels. Cela implique que les terres coutumières soient 'bien' délimitées (et non contestées) et que la coutume soit également connue et codifiée (i.e. que tous les occupants des terres soient au courant de cette coutume, et qu'elle soit 'acceptée', ce qui n'est pas le cas dans des chefferies mixtes où le régime coutumier n'est pas clair et est source de tensions). Cette pratique de sécurisation des titres coutumiers favorise (et à terme ancre) le système du cadastre coutumier, qui est à la base de la gestion décentralisée de la terre. L'idée est qu'à terme ces titres coutumiers aboutissent à la délivrance d'un certificat d'enregistrement, et donc aient la même valeur juridique que les titres administratifs.

Comme évoqué dans la revue de la littérature, un des problèmes de ce type de programme réside dans le fait que ces titres ne sont « *pas acceptés par tout le monde car ils n'ont pas de valeur juridique* ». Dans le même ordre d'idée, un autre répondant a ajouté que « *ces titres coutumiers créent l'illusion de protections et la confusion. Dans un contexte d'administration foncière corrompue, n'importe qui peut avoir un titre reconnu, ou non, et on privilégiera toujours celui qui*

¹⁷ A priori, les grands concessionnaires ne devraient pas pouvoir obtenir de certificats d'enregistrement sur des terres 'coutumières' (ou terres 'agricoles') mais du fait de la corruption des conservateurs, et de l'absence de cartographie qui délimite les terres, ils y ont accès.

¹⁸ De façon typique, les ONGs accompagnent les familles dans la collecte des preuves de leur occupation-possession de la terre (quel sous-bassement existe-t-il, y-a-t-il une fiche de redevance, quel montant a été payé, la terre a-t-elle été héritée, était-ce un don, utilise-t-elle la terre à des fins agricoles, quelle surface est occupée, sur base de quelles bornes 'naturelles' (rivière, arbre, colline) etc.).

vient avec un papier officiel, donc légal ». En outre, d'autres répondants ont critiqué la « prolifération des titres coutumiers » ce qui engendre une certaine confusion. Ici, il est fait allusion aux différents titres enregistrés dans le cadre de différents projets dont les processus d'octroi ne sont pas toujours harmonisés et la valeur peut être perçue différemment. En outre, certains juristes estiment que le code agricole prime, ou devrait primer sur les terres agricoles, ce qui aboutira à une sécurisation de fait, car l'article 19 du code agricole stipule que les terres utilisées pour l'agriculture ne sont pas soumises à l'obligation de produire un titre.¹⁹ Dans le même ordre d'idées, certaines interventions actuelles mettent l'accent sur la sécurisation de « l'accès à la terre », et non sur « la sécurisation de la propriété ». En outre, comme l'a suggéré un expert foncier, « en ce qui concerne la sécurisation, la problématique des titrisations devrait être abordée au-delà du simple papier ». D'autres répondants ont ajouté que « l'insécurité foncière n'est pas forcément équivalente à l'absence d'un titre » ou bien « l'insécurité ne sera pas uniquement réglée par une loi » du fait de la duplicité des textes et de l'absence de l'application de la loi dans un contexte d'insécurité généralisée et de faiblesse étatique.

Certains répondants ont aussi suggéré que même les titres 'officiels' administratifs peuvent aussi être contestés. En effet, la loi, ou son application arbitraire, peut profiter aux « malins » comme exprimé par un représentant de la CONAREF. La terre « peut basculer à tout moment. À tout moment je peux être bouté dehors, de manière publique, ou fallacieuse.... même quand on a le titre administratif officiel, ce titre ne vous met pas à l'abri car il est possible que des malins ont agi sur les papiers ». Le 'malin' auquel il est fait allusion est souvent un conservateur (influencé par une élite ou un chef coutumier) qui falsifie les papiers et 'change' le détenteur du titre. Le certificat d'enregistrement (qui est considéré comme le titre 'suprême', c'est-à-dire le seul titre qui a une valeur juridique 'incontestable') peut aussi ne pas garantir la propriété ou l'accès à la terre face à un politicien influent ou encore un groupe armé, comme c'est le cas en Ituri, où de nombreuses terres sont occupées par ces derniers²⁰.

D'autres répondants ont fait référence à la distinction entre la propriété dans les villes et zones urbaines où les droits sont individualisés²¹ (et enregistrés dans le cadastre, et souvent digitalisés comme à Goma), et la propriété dans les zones rurales, ou coutumières, où les droits à la terre sont souvent pensés comme collectifs car s'inscrivant dans les normes coutumières. C'est précisément dans cette compréhension collective des droits à la terre, aussi nommée « *fabrique du diable* »²² par un expert en foncier, que les problèmes et les conflits surgissent. En effet, les titres groupés 'coutumiers' sont souvent l'objet de conflits entre famille, ou entre lignée, lorsque l'un des détenteurs de ce titre 'groupé' vient à décéder. Dans le même ordre d'idées, d'autres répondants évoquent le côté sociologique de 'l'appartenance' à une terre, d'où on tire son identité. Comme évoqué, « une masse de paysans sont sur une terre, ce sont des détenteurs de droits sur la colline, ils n'ont pas d'écrit, personne ne les a jamais insécurisés, ils jouissent de leurs droits, ils peuvent céder, peuvent faire du métayage, octroyer des carrés miniers. Ils se sentent en sécurité. La seule référence c'est la limite entre groupe x et groupe y. » L'exemple d'une ONG qui, de par son projet de titrisation coutumière a renforcé l'insécurité des paysans en les 'forçant' à renouveler le titre tous les deux ans (sous risque d'être 'dépossédés') constitue une contradiction en ce sens que la sécurisation 'pensée' par l'ONG insécurise les paysans. Dans le même ordre d'idées, il a aussi été souligné que la sécurisation des terres est peut-être appréciée, mais souvent « loin des réalités locales. »

¹⁹ L'un des problèmes réside dans le fait que les terres agricoles ne sont pas formellement définies (quelle est la différence avec une terre rurale, une terre coutumière) et reconnues dans le cadastre.

²⁰ Des recherches récentes ont montré qu'en Ituri, certains groupes armés, comme ADF, soumettent l'accès à la terre des paysans à un système de jetons, sorte de taxe informelle

²¹ En ville, le besoin de titres est plus ressenti (pour les prêts, important pour les commerçants).

²² Terme utilisé pour décrire que cette appartenance collective viscérale à la terre peut être associée à des considérations divisionnistes et est la source des conflits autochtones - allochtones

Ceci met en évidence la contradiction, ou dichotomie, qui existe entre le droit occidental, écrit, qui traite le foncier comme un bien que l'on peut s'approprier, et la coutume, orale, qui considère le foncier comme un héritage naturel que personne ne peut s'approprier (symbole du système hybride du Congo). Il faut néanmoins souligner que ce système hybride n'est pas étanche, en ce sens que les coutumes diffèrent d'une chefferie, ou d'un groupement à l'autre, et certains 'villageois' ont également des prétentions 'individuelles' sur la terre. En outre, la gestion coutumière de la terre peut dans certains cas aboutir à des cas de servitude, d'où la nécessité, selon un répondant *« de ne pas idéaliser la gestion coutumière »* qui peut, dans certains cas, aller à l'encontre des intérêts des paysans. En tout état de cause, les pratiques foncières traditionnelles et les modes d'acquisition 'modernes' coexistent. La croissance démographique et l'urbanisation sont des phénomènes qui expliquent cette coexistence. La compréhension de ces dynamiques est essentielle pour mettre en place des politiques foncières adaptées qui répondent aux besoins de tous et toutes, en particulier des petits paysans. En conclusion, cette sécurisation coutumière, individuelle et collective, même si elle est fragile ou 'illusoire' *« confère néanmoins une certaine légitimité au niveau local mais ne résout pas les problèmes de fonds du foncier »* tels que le chevauchement des lois ou le dysfonctionnement de l'administration foncière.

Leçons apprises :

Une leçon primordiale que l'on peut tirer est le caractère interdisciplinaire du foncier. L'une des raisons pour lesquelles le foncier demeure une question épineuse et extrêmement complexe est le fait que le foncier touche à beaucoup d'autres secteurs tels que l'aménagement du territoire, les mines, l'agriculture, la pêche, les hydrocarbures, la justice, et la forêt pour ne nommer que ceux-là. Tous ces domaines se chevauchent, sont la responsabilité de différents ministères qui produisent des décrets, des lois et autres codes qui ne sont pas harmonisés. D'où l'importance pour les bailleurs et la communauté HDP de prendre cette donnée en considération afin de développer et financer des interventions qui intègrent ce caractère multidimensionnel (dans le lobby par exemple, en menant des activités de lobby auprès de tous les ministres concernés et pas seulement du ministère des affaires foncières). En effet, chaque domaine relève d'un ministère avec sa logique, ses intérêts, ses réseaux ce qui rend difficile d'aborder le foncier de façon efficace, si on ne prend pas en compte toutes ces dimensions, et tous ces intérêts. Par exemple, les intérêts 'miniers' vont souvent à l'encontre de la réalisation des droits à la terre des paysans, ce qui implique d'élaborer des stratégies qui intègrent cette dimension et abordent ces questions de façon transversale. De façon globale, un grand nombre d'intervenants a déclaré que le foncier devrait primer sur tous les autres domaines.²³

Une autre leçon apprise concerne l'efficacité des actions de lobby. En effet, les actions de lobby et plaidoyer exécutées par les ONGs et la communauté HDP en général ont été perçues comme très efficaces par une énorme majorité des répondants. Comme on l'a vu précédemment, les ONGs ont su mener des recherches pointues et poussées sur le foncier, ont expérimenté différentes approches sur le terrain qui ont alimenté les propositions de lois et autres textes. En outre, elles ont recruté des techniciens, développé des compétences techniques (géographes, gestionnaire de l'information) et juridiques ce qui a augmenté leur capacité d'influencer les décideurs et à faire passer des textes. Comme l'a remarqué un répondant, *« les propositions des ONGs sont incontournables »* et ont alimenté presque tous les projets de loi, même si ces derniers ne sont pas parfaits. Néanmoins, un élément de critique (déjà évoqué) concerne le fait que ces travaux de plaidoyer étaient principalement axés sur les livrables (c'est-à-dire le texte de loi) et moins sur les acteurs chargés de l'application de cette loi (administrateurs fonciers, ministres, directeurs de cabinet), ce qui explique en partie le manque d'application des textes (l'autre raison étant l'absence de volonté politique des dirigeants).

²³ A ce titre, il a aussi été mentionné qu'il était dommage, que le code minier (2018), la loi sur l'aménagement du territoire (2025) aient été adoptés avant la réforme foncière.

Si la coordination au niveau du lobby a été satisfaisante, la coordination des autres types de programme n'a pas été suffisante. En effet, comme évoqué dans la revue de la littérature, une grande majorité de répondants est d'avis que la communauté HDP a trop travaillé en silo, et rendaient plus de comptes aux bailleurs qu'aux communautés qu'ils sont censés servir, ce qui impliquait que « *leurs programmes ne tiennent pas toujours compte des réalités locales.* » Cette logique 'projet' où une majorité d'ONGs mènent des actions similaires (érection d'un comité de médiation, projet de sécurisation) dans des zones voisines sans qu'il y ait de concertation ou de coordination des approches afin d'éviter les doublons ou pour assurer la cohérence des interventions, a été mentionnée comme une faiblesse à laquelle il faudra remédier à l'avenir. Comme l'a relevé le représentant d'une ONG, « *il n'y a pas de coordination véritable, on a du mal à voir une évolution consolidée, il n'y a pas assez de complémentarité* ». Une autre répondante, membre d'une ONG locale, confirme qu'il n'y a « *pas de coordination, chacun fait ce qu'il veut* » tout en précisant (fait positif) que le gouverneur de l'Ituri a passé un décret qui stipule que toute procédure de médiation doit faire participer un membre du gouvernement provincial, ce qui est un pas dans la bonne direction et illustre que la bonne gouvernance et la coordination vont de pair. Un autre répondant a indiqué que les ressources ne sont pas coordonnées, et a fait allusion à un « *désordre d'interventions.* » Un membre d'UN Habitat a ajouté « *on essaie de coordonner, mais cela relève du gouvernement* ». A ce titre, d'autres interviewé(e)s pensent que c'était la responsabilité de la CONAREF qui ne l'a pas fait suffisamment faute de volonté et faute de moyens.

Une autre leçon apprise concerne les différences régionales qui doivent impérativement être prises en considération dans les interventions HDP. Si le foncier est une source de conflits récurrente dans les trois provinces, elles ont néanmoins des caractéristiques différentes. En Ituri par exemple, il a été observé que la terre est une raison de joindre les groupes armés. Selon une interviewée « *la raison primordiale de ces jeunes gens qui ont pris les armes, c'est pour récupérer leurs terres* ». Un programme de sécurisation des titres ou de la propriété doit prendre en compte cette occupation généralisée des terres par les groupes armés dans certains territoires. A Kalehe, il semblerait, selon un répondant, que plus de 60% des terres appartiennent aux grands concessionnaires, et « *la population a donc moins de terre qu'une poignée de propriétaire* », information à prendre en compte dans les programmes de règlement des conflits et de négociation entre les concessionnaires et les paysans. Les réalités sociologiques sont également différentes, chez les Bashi, le Mwami octroie les terres, alors qu'à Fizi et Uvira, les terres appartiennent aux familles. En Ituri, les conflits fonciers sont exacerbés par une explosion démographique qui exerce une pression sur les terres agricoles, ainsi que par la découverte de l'or. Toujours en Ituri, les répondants ont indiqué que certaines concessions Hema (communauté possédant de grandes étendues) dans des villages Lendu causent de nombreux problèmes. En effet, vu l'importance de la terre dans la construction et la perception de l'identité, la question des mouvements migratoires changent la composition des villages et groupements, ce qui remet en question la nature même de la coutume, et par la même du pouvoir coutumier, ce qui amplifie les conflits et les tensions. A titre d'exemple, dans les villages d'origine Lendu, dont la population est maintenant à 80% Nande, ou 65% Hema, la question de l'application de la coutume (quelle coutume) se pose. Enfin, une étude de référence sur le foncier²⁴ (RRI, 2019, p. 34) a aussi fait allusion à la nécessité que les textes juridiques reflètent dans la mesure du possible les diversités régionales car « *une seule loi, ou mode d'application de cette loi ne va pas refléter les réalités locales des communautés. C'est d'onc l'un des obstacles les plus grands à la réforme du domaine foncier et à la reconnaissance des droits coutumiers – les différences régionales sont trop vastes – et les options proposées qui seraient pertinentes dans une région seraient mauvaises pour une autre.* » De façon générale, il a aussi été relevé que « *la mise en œuvre de la réforme est complexe et doit partir des*

²⁴ Rights and Resources Initiative (2019) « Etude de Référence sur la Tenure en République Démocratique du Congo »

contextes locaux. Il est capital de prendre en considération les spécificités des systèmes fonciers coutumiers et d'associer les communautés locales à ce processus. »

La digitalisation a aussi été évoquée comme processus attaché à la cartographie qui peut moderniser le cadastre et rendre transparente et accessible l'information sur les titres. Cette digitalisation a le potentiel de rendre la fraude plus difficile même si elle est difficilement réalisable en milieu rural. Néanmoins, comme cela a été observé dans la revue de la littérature, certains répondants ont suggéré que c'est une solution technique à un problème de gouvernance (et donc essentiellement politique). On se doit de noter que les agents de la CONAREF étaient très positifs par rapport à la digitalisation où certains acteurs HDP (tels que UCBC) ont été impliqués. Une autre leçon majeure concerne l'aspect crucial de faire des cartographies participatives. En effet, la cartographie est capitale pour régler les conflits des limites de façon durable. En effet, seule une cartographie complète peut clarifier le régime auquel la terre est soumise. La cartographie est un processus technique ET politique, et permettra (sur base de données géométriques et scientifiques) de faire la revue des occupations et affectations actuelles, et de lutter contre la double titrisation. La base des cartes est un texte juridique (loi, traité, arrêté provincial) qui définit les limites d'une entité (commune, chefferie, groupement). Ces textes existent pour les provinces, les territoires, et les villes mais pas pour les chefferies et les groupements. Ce flou juridique des limites au niveau des chefferies est donc conflictuel. En outre, même pour certaines entités où des textes existent (comme Bunia dont les limites ont été instituées par un décret de 2013), la description des limites peut être floue et contenir des incertitudes 'géographiques' (des références sont faites à des espaces, rivière, colline, qui peuvent disparaître, etc.). Ce flou juridique a causé le conflit entre la ville et une chefferie avoisinante qui n'a pas été résolu malgré l'intervention d'une commission permanente de résolution des conflits de limites instituée par le gouverneur. Cette commission a statué sur base de recommandation faite par des géographes de l'IGC (qui sont venus de Kinshasa et ont apporté leur éclairage sur base des textes et des cartes historiques).²⁵ Les géographes ont soumis des propositions de carte qui ont été adoptées par la ville sans pour autant trouver l'adhésion de la chefferie avoisinante.²⁶ Dans ce cas, les limites ont été définies et enregistrées dans le cadastre, mais elles n'ont pas été 'acceptées' par la chefferie. Un représentant de l'IGC a reconnu le rôle limité joué par l'IGC en ce sens qu'il « a mis un peu de lumière dans le processus » mais qu'« une carte peut calmer les tensions, même si certains conflits ne sont pas 100% réglés si les cartes ne sont pas acceptées » ce qui illustre bien la complexité du processus. Cette question des limites et de la cartographie doit être abordée car, selon certains répondants, 90% des terres sont non 'cadastrées', donc non enregistrées et donc, « soumise à la loi du plus fort », ce qui justifie l'introduction du cadastre coutumier, élément de lobby des ONGs qui n'a pas été repris dans la loi.

Défis

Les défis rencontrés par les principaux programmes fonciers ont trait principalement aux questions de (mauvaise) gouvernance et de son corollaire, à savoir, la multiplication des ministères, le manque de leadership et de volonté politique, la corruption généralisée, l'insécurité ambiante liée à la présence des groupes armés et le rôle ambivalent des chefs coutumiers.

La présence des groupes armés et l'absence de l'autorité de l'État ont été mentionnées comme défis majeurs par la plupart des intervenants. Comme l'ont déclaré un grand nombre de répondants, « il n'y aura pas de règlement de la question foncière tant que l'autorité de l'État ne sera pas rétablie » ou encore « le rétablissement de l'autorité de l'Etat devrait être l'objectif principal, tant que l'Etat ne sera pas là, il n'y aura pas de paix et les conflits fonciers perdureront. »

²⁵ Les géographes effectuent des consultations, font l'historique, certaines entités ont des cartes (certaines chefferies ont de cartes datant de 1910).

²⁶ Une table ronde devrait avoir lieu à Kinshasa avec les parties prenantes en début mars 2026 pour trouver une solution durable à ce conflit

La plupart des programmes fonciers sont en effet exécutés en milieu rural où on observe une prolifération des groupes armés. Ces derniers se mêlent dans les questions foncières en occupant des terres, ou en conditionnant l'accès à la terre à des jetons, ce qui, comme souligné par un répondant, « *complique la chose*. » Comme l'a dit une répondante en Ituri, « *ici en Ituri, c'est une guerre du contrôle des ressources, de la terre et des minerais* ». La majorité des groupes armés font déguerpir les concessionnaires et occupent de façon illégale les concessions car « *tous les conflits commencent dans les concessions* ». ²⁷ A cela se greffent l'absence de justice formelle (qui motive les médiations locales, moins chères et plus légitimes), la corruption (les conservateurs immobiliers donnent des titres de façon illégale aux plus offrants) et l'impunité (les conservateurs ne sont jamais poursuivis en justice). Comme l'a dit le représentant d'une ONG en Ituri, « *ici on vit dans le noir, et c'est la loi du plus fort*. »

Certains répondants ont également suggéré que l'une des raisons pour lesquelles la loi foncière de 2026 ne reprend pas toutes les propositions préconisées par les ONG est la crise du M23. Cette crise engendre un contexte de peur de balkanisation qui explique que certaines mesures préconisées (cadastre coutumier par exemple) ont été élaguées. Toute disposition dans la loi reflétant des éléments de décentralisation (la réforme foncière accélère de facto la décentralisation en donnant plus de pouvoir aux provinces, territoires et chefferies dans la gestion du foncier) est perçue comme anti patriotique.

Le rôle du chef coutumier a aussi été relevé comme défi rencontré par les programmes fonciers. Selon un grand nombre de répondants, ils occupent une place ambivalente. En effet, ils représentent leur communauté ainsi que l'Etat mais souvent « *jouent leur propre partition pour intérêt individuel*. » Il a été observé qu'ils dérogent souvent à leurs devoirs en abusant de leur pouvoir. En outre, dans les communautés mixtes, la question est de savoir qui ils représentent. Il a été également souligné que le processus de reconnaissance du titre de propriété de par l'octroi du certificat d'enregistrement implique le conservateur des titres et le chef coutumier et fait l'objet de beaucoup de fraudes. Selon certains répondants, « *ce procédé donne souvent lieu à des alliances donnant-donnant entre chefs coutumiers et conservateurs, et donc des abus de pouvoir*. » ²⁸

La mauvaise gouvernance, se traduit aussi par un manque de professionnalisme, manque de moyens et de capacités de l'administration foncière ainsi qu'une rémunération des agents fonciers inadéquate. L'administration foncière a des bâtiments vétustes, des agents non qualifiés peu payés ce qui explique également que les agents « *peuvent facilement tomber dans les anti valeurs* ». Outre les pratiques clientélistes observées par une immense majorité des répondants, le manque de collaboration entre les services étatiques a aussi été noté : « *l'administration foncière peut délivrer un contrat ou un certificat d'enregistrement à quelqu'un qui se présente avec un contrat de métayage ; pourtant, l'avis du service de l'environnement aurait bloqué l'établissement d'un quelconque titre de propriété sur un boisement de l'Etat*. » Dans le même ordre d'idées, il a été souligné que le gouvernement Congolais manque de moyens propres pour prendre en charge l'ensemble des financements des interventions foncières qui ont été en grande majorité financées par des acteurs externes, ce qui a occasionné un manque d'appropriation de l'Etat de la question foncière. En outre, comme évoqué ci-dessus, l'administration foncière est très éloignée des communautés.

Comme vu précédemment, le chevauchement des lois, ou le flou juridique, fait aussi partie des défis des programmes fonciers et s'inscrit dans le cadre de la mauvaise gouvernance. Ce

²⁷ Néanmoins une étude a aussi montré que dans certains territoires du NK, les populations ont indiqué préférer être sous l'autorité des GA car la sécurité des champs et des récoltes était mieux assurée par les FDLR que par les FARDC.

²⁸ Une requête pour un titre de propriété est soumise au conservateur, après quoi une enquête est commanditée par l'administration du territoire, qui doit donner lieu à l'approbation coutumière. Les titres/actes sont souvent faussés tout comme les sous-bassements.

chevauchement aboutit à un flou juridique qui est souvent abusé par les plus puissants car « *ils trouveront toujours un droit/disposition légale, un code qui va dans leur sens* ». Le manque de coordination, l'absence de lignes directrices claires pour harmoniser les politiques sectorielles et résoudre les conflits fonciers est un obstacle fondamental. En tout, 7 ministères²⁹ s'occupent du foncier (environnement, agricole, aménagement du territoire, foncier, minier, forêt, hydrocarbure). Un représentant de la CONAREF a ajouté que les défis dans l'application des textes sont énormes « *nous souffrons, faire appliquer ces textes, c'est extrêmement compliqué dans le contexte actuel, on ne s'y retrouve plus avec tous ces textes* ». Selon ce répondant, le niveau national doit prendre des lois claires, contraignantes, et « *les autres secteurs doivent se rallier au foncier, mais chacun se cramponne sur son texte* ». L'allocation des terres devrait relever du foncier, mais, comme le souligne un répondant, « *tout le monde revendique le sol, sauf le foncier* ». Certains répondants ont même suggéré que « *la loi minière se considère comme supérieure à la loi foncière, le sous-sol semble avoir la primauté sur le sol* ». Il semblerait qu'assurer les investissements extérieurs dans le minier qui assurent des revenus à l'État sont considérés plus important que sécuriser l'accès aux terres des populations³⁰.

Cette mauvaise gouvernance se traduit aussi par un manque de leadership qui représente un obstacle immense pour les interventions foncières financées et exécutées par la communauté HDP. En effet, la réforme foncière, la gouvernance foncière, la politique foncière, et la loi foncière relèvent du domaine de l'État. La communauté HDP a accompagné la réforme foncière en finançant la CONAREF, en émettant des propositions sur base de recherches et bonnes pratiques testées sur le terrain. Néanmoins, il est ironique de constater que, selon beaucoup de répondants, Kinshasa « *a la solution du problème foncier* » mais représente également l'obstacle principal de la réforme foncière car les autorités centrales « *ne comprennent pas le foncier* » ou bien elles « *s'accrochent à des lois qui sont soit désuètes, soit n'ont pas de sens et protègent les intérêts des élites* ». Certains répondants ont même relevé que l'État non seulement ne maîtrise pas le foncier et « *ne connaît pas non plus l'Est du pays* ». Un représentant du gouvernement provincial d'Ituri a également ajouté que « *l'État qui selon la loi de 1973 est propriétaire du sol et sous-sol, n'a pas la main mise sur le sol* ». D'autres répondants ont relevé que les ministres sont souvent « *éduqués en Europe, n'ont jamais mis les pieds à l'Est et ne connaissent pas et ne sont pas intéressés par les problèmes du foncier* ». Une fois de plus, ces commentaires illustrent le « *manque de leadership* » et le « *manque de volonté politique* » pour régler la question foncière. Ce manque de volonté politique reflète également l'économie politique de l'Est de la RDC qui a vu l'éclosion de nombreux réseaux reliant des intérêts internationaux, nationaux, provinciaux et locaux et qui profitent aux élites plutôt qu'aux populations locales.³¹

Ces différents défis auxquels la communauté HDP est confrontée sont l'une des raisons pour lesquelles les programmes fonciers n'ont pas eu tous les résultats escomptés. Comme observé dans ce chapitre, le défi principal est ce manque de volonté politique, couplé à la faiblesse de l'État et la mauvaise gouvernance qui paralyse, ou freine, tout effort de réforme. Si la communauté HDP ne peut se substituer à l'État, la question des stratégies et mesures qu'elle peut prendre pour relever ces défis a été posée, vu que ces défis minent l'efficacité des programmes financés par les bailleurs. A titre d'exemple, les bailleurs ont financé des projets d'ONGs qui ont abouti à la signature du gouverneur du sud Kivu d'un édit sur la sécurisation des titres qui a le potentiel de régler les conflits fonciers et d'ancrer la gestion foncière coutumière, mais cet édit n'a jamais été

²⁹ Le chevauchement entre différents services, différents ministères qui traitent du foncier est symbolique du paysage politique de RDC où 40 ministères co-existent (avec 54 ministres au sein du gouvernement), souvent sans coordination.

³⁰ Ceci évoque la dualité de la réforme foncière qui, selon la CONAREF « *est un enjeu clé pour la sécurisation des droits fonciers, ET l'attractivité des investissements et la prévention des conflits*. » Pour la CONAREF, la sécurisation du foncier a aussi pour but la sécurisation des 'investissements', ce qui peut être contradictoire avec la sécurisation de l'accès à la terre pour les petits paysans

³¹ Voir Pole Institute (2024) ; Kennes (2005) ; Global Initiative (2022)

appliqué. Un lobby, ou engagement politique des bailleurs et de toute la communauté HDP pour faire pression sur Kinshasa et les provinces a été suggéré. Si un répondant a clairement annoncé que « *ici on vit l'anarchie et ce n'est pas aux humanitaires de restaurer l'autorité de l'Etat* », d'autres répondants sont d'avis que les bailleurs devraient jouer « *un rôle d'engagement politique, c'est-à-dire, faire du lobby auprès des plus hautes instances de l'état, ministères et présidence inclus, pour porter à leur attention ce genre de dysfonctionnement entre les provinces et l'Etat central.* »

Considérations sur le genre

La plupart des répondants sont d'avis que le foncier est un champ d'action où les inégalités de genre sont criantes, ce qui renforce son côté conflictuel. Dans beaucoup de cas, la coutume n'accorde pas de droit à la terre à la femme, ce qui la rend vulnérable. Dans les cas où un héritage accorde la terre à l'épouse en cas de décès, de nombreux cas de dépossession de la veuve par la famille du défunt (principalement ses frères) ont été enregistrés. De nombreux conflits inter-famille sur la terre ont trait à l'héritage et illustrent les inégalités de genre. Comme vu précédemment, les grands concessionnaires sont également des hommes, et si la communauté HDP insiste pour que les femmes bénéficient des avantages liés aux contrats de métayage, le poids de la coutume dans beaucoup de cas, freine ces avancées. En outre, il a aussi été soulevé que les intérêts des grands concessionnaires à garder le statu quo sont énormes, et comme ces détenteurs des concessions sont souvent des hommes, les femmes sont souvent victimes de ce statu quo.

Néanmoins, certains répondants ont indiqué que dans certains villages les femmes ont plus de droits (leur droit à la terre est reconnu, tout comme le droit à l'héritage), et cela grâce aux travaux de sensibilisation et de conscientisation des ONGs (travaux connexes faits en parallèle aux activités de médiation, ou pour régler des conflits fonciers excluant les femmes de l'héritage). La nouvelle loi accorde également des droits fonciers aux femmes. De nombreux projets mettaient l'accent sur la participation des femmes aux activités et la revendication de leurs droits. LPI par exemple, a contribué à l'autonomisation économique des femmes et a contribué à leur amélioration de l'accès à la terre en leur accordant des certificats coutumiers afin de réduire leur vulnérabilité et renforcer leur statut au sein de la communauté. D'autres répondants et documents consultés ont également fait état de quotas pour les femmes ou d'accent mis sur les femmes dans le développement des projets fonciers. Une majorité de participants à l'étude a néanmoins évoqué le poids de la coutume en milieu rural comme frein à l'émancipation des femmes, comme évoqué en Ituri, où une répondante a indiqué que « *lorsque l'on parle de la terre dans le projet, les femmes doivent sortir de la salle, même si elles sont les bénéficiaires principales, car c'est la coutume qui le veut.* »

Conclusion

Cette revue des principaux programmes fonciers financés et exécutés par la communauté HDP ces 15 dernières années a mis en exergue des résultats intéressants ainsi que des défis importants auxquels ces programmes sont confrontés et des leçons apprises sur base desquelles la communauté HDP devrait formuler des nouveaux programmes à l'avenir. Il apparaît clairement que malgré des défis liés au contexte délicat de l'Est de la RDC, comme la faiblesse de l'administration foncière et de l'Etat en général, et la prolifération des groupes armés, la communauté HDP a montré qu'elle savait mobiliser l'expertise technique et juridique pour développer des projets de médiation et de sécurisation foncière et de faire des propositions de loi très pertinentes. En effet, la communauté HDP a accompagné un grand nombre de conflits fonciers qui ont abouti à une médiation au niveau des familles, dont certaines résolutions ont été homologuées par un jugement d'un tribunal, ce qui leur donne un caractère juridique, et des familles ont joui d'une certaine sécurisation de l'accès aux terres, même si cette sécurisation n'est pas toujours durable du fait de la persistance du flou juridique qui handicape les petits paysans. Pour ce qui est du lobby, cette revue a illustré les travaux remarquables effectués par les ONGs en

ce qui concerne l'adoption par le gouvernement de la politique foncière nationale, de nombreux édits et chartes validées au niveau provincial et local ainsi que la nouvelle loi foncière sur le foncier publiée au Journal Officiel en janvier 2026. Même si cette loi ne reprend pas toutes les propositions faites par la communauté HDP surtout en ce qui concerne la décentralisation du cadastre et la reconnaissance juridique des droits coutumiers, elle présente certaines avancées qui méritent d'être soulignées. En outre, des améliorations pourront être apportées en influençant les décrets d'application, ce qui reste un chantier très important sur lequel la communauté HDP pourra se pencher.

De façon globale, le foncier symbolise la dualité entre le droit administratif et le droit coutumier, et entre la décentralisation et la concentration du pouvoir au niveau central. La décentralisation du domaine foncier, qui devrait être exprimée dans le cadastre coutumier et la gestion coutumière des terres, se heurte à la logique des services fonciers déconcentrés qui manifestent la volonté de Kinshasa. Comme vu tout au long de cette revue et mentionné par de nombreux répondants «*les gens à Kinshasa ne comprennent pas le foncier, ne savent pas de quoi ressort le foncier* ». Comme mentionné plus haut, le flou juridique qui persiste profite essentiellement aux réseaux regroupant des élites locales, provinciales, nationales et internationales au détriment des populations. A ce titre, des efforts de conscientisation des communautés et de leurs représentants sur la reconnaissance de leurs droits sont souhaitables (voir recommandations ci-dessous). Enfin, les défis de la réforme de la gouvernance foncière sont nombreux, comme on l'a vu tout au long de ce rapport. La question demeure si la nouvelle loi va, et peut, relever ces défis. En tout état de cause, il apparaît clairement que le foncier constitue néanmoins une porte d'entrée importante pour renforcer les capacités du gouvernement provincial pour aménager son territoire et ancrer le principe de gestion coutumière des terres sur base d'une cartographie participative et inclusive ce qui, de facto, accélérerait le processus de décentralisation. Le foncier peut donc servir de levier pour activer la décentralisation avec l'aide de la communauté HDP. Cette recherche a confirmé que le foncier est très politisé, en plus d'être conflictogène, ce qui exige du temps, des capacités et du courage pour aboutir à des résultats concrets.

Recommandations

Pour la communauté HDP en général :

AUTOUR DE LA LOI FONCIÈRE – GOUVERNANCE FONCIÈRE

- Organiser des *séances de réflexion* avec les experts, les ONGs, pour harmoniser les différents textes qui touchent au foncier (environnement, aménagement du territoire, agriculture, urbanisme, habitat), identifier les contradictions
- Sur base de ces réflexions, développer des *stratégies pour mener des actions de lobby* auprès des autorités légales de Kinshasa pour remédier à ces contradictions
- Organiser des *séances d'évaluation de la nouvelle loi foncière*, identifier quels sont les points positifs pour les communautés, quels sont les gaps
- Organiser des *séances de travail avec les ONGs* pour proposer des décrets d'application pour mettre en œuvre certains aspects de la loi (pousser le registre coutumier, etc.)
- Appuyer la *vulgarisation de la nouvelle loi* auprès du grand public
- Appuyer les représentants de la société civile locale et nationale pour la *reconnaissance des droits fonciers des communautés*
- Organiser des *ateliers de vulgarisation des analyses des programmes fonciers* (comme cette recherche) auprès des communautés et de leurs représentants afin que les communautés s'approprient les résultats de ces analyses et organisent leurs propres activités de plaidoyer
- Organiser des ateliers spécifiques pour la *revue légale* : pousser pour que le décret d'application utilise une méthodologie participative et inclusive qui consiste à bien définir a) quelles sont les concessions 'mal' acquises (en 'cash', sans sous-bassement), b) quelles sont les concessions non exploitées et qui peuvent l'être c) encourager la valorisation de

la terre par les coopératives paysannes (sur base des bonnes pratiques, en incluant les résultats des SPIF qui font l'inventaire des concessions) et c) ancrer également les droits des paysans à la terre (exploitation agricole)

- Financer – accompagner *la mise en œuvre des SPIF* ainsi que des plans d'actions fonciers provinciaux dans les trois provinces ; les SPIF présentent un cadre de gouvernance foncière provincial et local mais doivent être néanmoins accompagnées par un décret gouverneur. Ce lobby pour la mise en œuvre des SPIF va aider la sécurisation et la protection des terres au niveau provincial et local. La mise en œuvre des SPIF consiste également à :
 - Appuyer les provinces dans l'inventaire des concessions (quelles terres peuvent être valorisées, mieux exploitées, comment impliquer les petits paysans, évaluer le type de contrat à donner, quelles concessions ont été acquises de façon illégitime)
 - Appuyer le *développement de charte foncière communautaire* au niveau des chefferies qui spécifient les responsabilités des autorités administratives et coutumières sur la gestion de la terre, et sensibiliser les chefs coutumiers et les autorités administratives compétentes sur ces chartes
 - Ancrer le *cadastre coutumier*, et harmoniser le *cadastre coutumier avec les cadastres nationaux et provinciaux*, la nouvelle loi 'doit' entériner le cadastre coutumier
 - Financer - accompagner *des cartographies participatives* de toutes les terres, homologuer ces cartographies, les enregistrer dans 'un' cadastre harmonisé, et y assortir un régime spécifique ; cette cartographie doit faire état de toutes les terres et définir le régime de gouvernance.
 - *Alléger les conditions d'obtention des documents fonciers* : simplifier et alléger les procédures ainsi que les conditions d'accès aux documents d'enregistrement foncier afin de favoriser la sécurisation des terres par les populations.
- *Utiliser le foncier* pour amorcer/appuyer une décentralisation effective (par exemple, faire du lobby auprès du gouvernement pour que les chefs de cadastre et conservateurs immobiliers soient issus du milieu local)
- *Renforcer les capacités techniques des membres de l'administration foncière* : organiser des formations sur la nouvelle loi, les nouvelles bonnes pratiques qui en découlent, si nécessaire les renforcer en équipement (informatique, logiciel foncier) mais mener des actions de lobby auprès de l'Etat pour améliorer les pratiques de recrutement et de rémunération des agents (lutte contre le népotisme et la corruption) ;
- *Renforcer la redevabilité de l'administration foncière* afin de fournir des services de qualité aux populations et améliorer la confiance entre l'Etat et les citoyens
- *Clarifier le rôle des chefs coutumiers*, contrôler leur pouvoir (chef de coutume est 'garant' des terres, mais pas propriétaire des terres, chaque chefferie doit avoir sa carte, pour bien identifier les limites, et un registre coutumier. Accompagner les chefs coutumiers dans l'octroi de certificats coutumiers).

Pour la communauté Humanitaire en particulier :

- *Faire des analyses de conflits* dans les zones d'intervention, quel que soit le type de programme (fourniture d'abris, de médicaments, de vivres, etc.) afin de ne pas envenimer les conflits
- *Créer des passerelles avec la communauté Développement et Paix* lors de la mise en place de programmes humanitaires pour les retournés afin de mieux comprendre les enjeux politiques, économiques et sociaux des zones concernées et de ne pas créer de conflits autour de la terre (et des logements) entre les communautés hôtes et les populations retournées

Pour les bailleurs (recommandations spécifiques) :

- *Poursuivre les financements dans le foncier* car les conflits fonciers présentent des risques importants pour les futurs investissements commerciaux
- *Financer des programmes de longue durée et spécifiques sur le foncier* : comme vu précédemment, le foncier conjugue des aspects juridiques, identitaires, économiques, géographiques, politiques et est donc source de conflits. Le prisme des programmes doit être 'le foncier' avec des sous-objectifs (médiation, sécurisation, digitalisation, lobby, cartographie, etc.) afin d'harmoniser toutes ces composantes. Faire en sorte que ces projets soient de longue durée (vu le temps écoulé entre la mise en œuvre de la CONARFEE et la loi de 2026) pour que ces programmes accompagnent la réforme foncière
- *Coordonner les approches et politiques des bailleurs dans le foncier*, et encourager les programmes/ONGs financés à coordonner leurs projets
- *Développer des stratégies d'engagement politique des bailleurs intervenant dans le foncier*, pour parler d'une seule voix auprès des autorités et exercer des pressions pour l'application des textes

Pour toutes les ONGs, et la Société Civile (recommandations spécifiques) :

- *Sensibiliser les communautés sur la nouvelle 'loi foncière'*, mettre l'accent sur les innovations
- *Sensibiliser les communautés* sur leurs droits fonciers
- *Assurer la coordination effective des projets et autres interventions* locales, trouver des mécanismes contraignants de coordination, au-delà du simple partage d'informations
- *Poursuivre la cartographie* (après la mise en œuvre des SPIF respectives) afin de protéger toutes les terres, toutes les parcelles et clarifier les régimes qui gouvernent les terres ;
- *Numériser les terres et parcelles* dans les provinces, territoires et chefferies : constituer des bases de données (électroniques et sur papier), pour rendre transparentes toutes les transactions liées au foncier (succession, ventes passées, quittance, etc.)
- *Limiter le discours de haine* sur l'autochtonie et l'allochtonie, quelle coutume régit la terre dans les villages 'mixtes' doit être clarifié
- *Renforcer les systèmes de gestion foncière locaux* (reconnaissance, formalisation des droits coutumiers, développement des registres fonciers pour inventorier les terres et les droits fonciers)
- *Mettre en place un système cadastral moderne et accessible* au niveau des chefferies
- *S'assurer (en poursuivant le lobby) que les titres coutumiers aient la même valeur que les titres administratifs*
- *Intégrer le genre dans les politiques foncières* (renforcer le rôle des femmes dans la gestion des terres et leur accès aux ressources. Sensibiliser l'ensemble des acteurs sur l'importance de l'égalité genre dans le domaine foncier)
- *Encourager la participation communautaire* dans toutes les étapes des programmes, des stratégies et autres initiatives foncières.
- *S'assurer que ces interventions et projets soient adaptés au contexte local* : toute intervention doit tenir compte des spécificités culturelles, sociales et économiques de chaque village.

Spécifiquement pour les ONGs et agences internationales :

- *Impliquer les leaders communautaires, la société civile locale*, afin que ces derniers s'approprient la question foncière.
- *Organiser des programmes d'échange et de divulgation des recherches* sur le foncier avec les communautés et leurs représentants (appropriation locale des questions foncières).
- *Être réaliste sur l'impact limité de leurs programmes* afin de ne pas créer des attentes qui ne pourront pas être comblées : le foncier reste un enjeu (d'économie) politique qui touche beaucoup d'intérêts qu'une intervention 'extérieure' ne peut résoudre toute seule.

Pour les **autorités (recommandations spécifiques)**³² :

- Les gouverneurs peuvent *accélérer* la décentralisation foncière en se référant aux textes le permettant (loi sur l'aménagement du territoire, édits fonciers, exécution du droit coutumier)
- Les autorités compétentes doivent *digitaliser l'information foncière existante et la rendre accessible au public* (information foncière doit circuler)
- Les autorités compétentes doivent développer un *cadre de concertation/harmonisation* entre différents services qui interviennent dans le foncier.

³² Ces recommandations exigent un certain 'lobby' de la communauté HDP

Annexe 1. Bibliographie (revue de la littérature)

Ansoms, A., and T. Hilhorst, eds. (2014). *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes. African Issues*. Woodbridge, Rochester: James Currey.

Baraka Akilimali, J., K. Hoffmann, et A. Ansoms. (2021). *Projets de sécurisation foncière à travers la formalisation et défis d'appropriation massive au Sud Kivu (RD Congo)*. Congo Research Brief 7 : 1-13.

Brabant, J., and J.-L. Nzweve. (2013). *La Houe, la vache et le fusil; Conflits liés à la transhumance en territoires de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC)*. Uppsala: Life & Peace Institute

Bucyalimwe Mararo, S. (1990). *Land Conflicts in Masisi, Eastern Zaire: The Impact and Aftermath of Belgian Colonial Policy (1920–1989)*. PhD-Thesis. Indiana University, Bloomington.

Claessens, K. (2017). *Land, Access and Power. Case Studies from Kalehe, DRC*. PhD-Thesis, Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

Claessens, K., E. Mudinga, and A. Ansoms. (2014). *Competition Over Soil and Subsoil; Landgrabbing by Local Elites in South Kivu (DRC)*. In *Losing Your Land; Dispossession in the Great Lakes*, edited by T. Hilhorst and A. Ansoms, 82–102. Woodbridge, Rochester: James Currey

Cristofaro, D.; L. Jourdan; G. Salvaggio, C. Vogel (2022). *Politique violente et commerce silencieux. Lubero, carrefour de la Contrebande, la coutume et la rébellion au Nord-Kivu*. Ghent: GIC network, Ghent University

De Waal A. (2009). *Why Humanitarian Organizations Need to Tackle Land Issues*. In *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*, edited by S. Pantuliano, 9–26. London: Practical Action Publishing & Overseas Development Institute.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime, (2022). *Business as usual? Illegal charcoal and timber trade in eastern DRC*. Geneva, Switzerland.

Huggins, C. (2010). *Land, Conflict and Livelihoods in the Great Lakes Region*. African Centre for Technology Studies (ACTS) Ecopolicy Series no. 14

Huggins, C. (2015). *Land-grabbing, Agricultural Investment and Land Reform in the Democratic Republic of Congo*. In *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2014–2015*, edited by F. Reyntjens, S. Vandeginste, and M. Verpoorten, 149–173. Antwerp: IOB.

Huggins, C., and C. Paluku. (2020). *The Political Economy of Land law and Policy Reform in the Democratic Republic of Congo: An Institutional Bricolage Approach*. Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études du développement 41 (2): 260–278

Kennes, E. (2005). *The Democratic Republic of the Congo: Structures of Greed, Networks of Need*. In C.J. Arnson & I.W. Zartman (Eds.), *Rethinking the Economics of War: The Intersections of Need, Creed, and Creed*, pp. 140–177. Woodrow Wilson Center Press.

Mathieu, P., and A. M. Tsongo. (1998). *Guerres paysannes au Nord-Kivu (République démocratique du Congo), 1937–1994*. Cahiers d'études africaines 38 (150): 385–416.

Mathys, G. (2014). *People on the Move : Frontiers, Borders, Mobility and History in the Lake Kivu Region 19th–20 Century*. PhD Thesis, Ghent University, Ghent.

Mathys, G., and K. Büscher. (2018). *Violent Conflict, Displacement and Urbanisation in Eastern Congo: The Case of Kitchanga*. Journal of Eastern African Studies 12 (2): 232–253.

Mathys, G., and K. Vlassenroot. (2016). *It's Not All About the Land*. PSRP Briefing Paper 14. London, Nairobi: Rift Valley Institute.

Mudinga E. et Iguma Wakenge, (2021). *Crise foncière et réponses des acteurs en République Démocratique du Congo*. Congo Research Briefs Issue 9.

Mudinga, E. M. (2021). *L'accaparement des terres dans la province du Sud-Kivu : expériences paysannes* (Étude opérationnelle, Angaza Institute). Programme 2017-2021 d'Entraide et Fraternité.: https://www.cetri.be/IMG/pdf/ef_etude_foncier_rdc2.pdf

Mudinga, E. et A. Nyenyezi Bisoka. (2014). *Légitimité et efficience des innovations institutionnelles des acteurs non étatiques face à la crise foncière en RDC : légitimité, cohérence et durabilité*. » Dans L'Afrique des Grands Lacs Annuaire 2013-2014, édité par Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, et Marijke Verpoorten, 1-21. Paris : L'Harmattan.

Mamdani, M. (2001). *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda*. Princeton: Princeton University Press.

Mugangu Matabaro, S. (2008). *La crise foncière à l'Est de la RDC*. In Annuaire L'Afrique des Grands Lacs, 2007–2008, edited by S. Marysse, F. Reyntjens, and S. Vandeginste, 385–414. Paris: L'Harmattan

Nyenyezi Bisoka, A. (2014). *Vers un démantèlement de l'agriculture paysanne en Afrique des Grands Lacs?* Alternatives Sud 21 (3): 193–208.

Nyenyezi Bisoka, A. (2016). *Invention de la terre et production des « anormaux » dans le dispositif foncier en Afrique : penser le pouvoir et la résistance à l'accaparement des terres en Afrique des Grands Lacs*. PhD-Thesis, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

Nzabandora Ndimubanzi, J. (2003). *Histoire de Conserver: Évolution des Relations Socioéconomiques et Ethnoécologiques entre les Parcs Nationaux du Kivu et les Populations Avoisinantes*. PhD-thesis, Université Libre de Bruxelles, Brussels

Pole Institute, (2024). *Le Blanchiment des capitaux liés aux groupes armés et autres réseaux criminels au Sud-Kivu et au Nord-Kivu, RD Congo. Etude des procédés d'une économie locale criminalisée*. Goma, RDC.

Peemans, J.-P. (1975). *The Social and Economic Development of Zaire Since Independence: An Historical Outline*. African Affairs 74 (295): 148–179.

Richards, P. (2005). *To Fight or to Farm? Agrarian Dimensions of the Mano River Conflict (Liberia and Sierra Leone)*. African Affairs 104 (417): 571–590.

Sylla, O. (2013). *Dealing with Land Governance in Post Conflict Settings: Evidences from DR Congo*. Paper Prepared for the Annual World Bank conference on land and poverty, Washington DC, April 8–11.

Stearns, J. (2013). *PARECO: Land, Local Strongmen and the Roots of Militia Politics in North Kivu*. London: Rift Valley Institute

Sungura et al, (2021) *Violence and Instability in Ituri. Djugu's mystic crisis and the camouflage of ethnic conflict*. Insecure Livelihoods Series, Ghent University.

Sungura, A., Murenzi Mbamba, and Limbo Kitonga (2020). *Proxy Wars and the Dawn of Godfathers. The Reshaping of Violent Order in the Bashali and Bwito Chieftaincies*. Ghent: GIC network, Ghent University

van Leeuwen, M., G. Mathys, L. de Vries & G. van der Haar (2022) *From resolving land disputes to agrarian justice – dealing with the structural crisis of plantation agriculture in eastern DR Congo*, The Journal of Peasant Studies, 49:2, 309-334.

van Leeuwen, M. et G. van der Haar (2014) *Land governance as an avenue for local state building in eastern DRC*. Occasional Paper, 7. IS Academy : Radboud University, Nijmegen

van Leeuwen M., G. van der Haar, A. Ansoms, J. Baraka Akilimali, E. Mushagalusa Mudinga, P. Mulumeoderhwa Polepole, C. Munezero (2023). *Localized land tenure registration in Burundi and eastern DR Congo: Contributing to sustainable peace?* Global Environmental Change 83.

Verweijen, J., Kubuya, S., Mahamba, E., Marijnen, E., Murairi, J., and Mvano, C. (2020) *Conflicts around Virunga National Park: Grassroots perspectives*. The Hague: Knowledge Platform Security & Rule of Law.

Verweijen, J., and K. Vlassenroot. 2015. *Armed Mobilisation and the Nexus of Territory, Identity, and Authority: The Contested Territorial Aspirations of the Banyamulenge in Eastern DR Congo*. Journal of Contemporary African Studies 33 (2): 191–212.

Verweijen, J., and E. Marijnen. 2018. *The Counterinsurgency/Conservation Nexus: Guerrilla Livelihoods and the Dynamics of Conflict and Violence in the Virunga National Park, Democratic Republic of the Congo*. Journal of Peasant Studies 45 (2): 300–320.

Vlassenroot, K. (2002). Citizenship, identity formation & conflict in South Kivu: the case of the Banyamulenge. Review of African Political Economy 29 (93-94): 499-516.

Vlassenroot, K. (2013). *Dealing with land issues and conflict in eastern Congo: towards an integrated and participatory approach*. Africa Policy Brief, No 4. Egmond.

Vlassenroot, K., Emery Mudinga, et Kasper Hoffman. (2016). *Negotiating Public Authority: Armed Rebellion and Military Fragmentation in the Territories of Walikale and Kalehe*. London: Rift Valley Institute.

Vlassenroot, K., and C. Huggins. (2005). *Land, Migration and Conflict in Eastern DRC*. In From the Ground Up; Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa, edited by C. Huggins and J. Clover, 115–194. Pretoria: Institute for Security Studies

Annexe 2. Tableau des (principaux) programmes sur le foncier à l'Est de la RDC

Organisation	Nom de Projet	Province	Typologie	Activités/Resultats
Life & Peace Institute	Namna Mpya ya Ujenzi wa Amani (NMUA)	SK	Médiation	Dialogue communautaire et redynamisation des structures de médiation existantes, certificats coutumiers accordés aux femmes
Caritas Goma	General	NK – Rutshuru et Masisi	Médiation pacifique des conflits fonciers	n/a
UEFA	Participation Citoyenne et Prévention des Conflit (PCPC)	Bunyakiri, Kalehe, SK	Résolution des conflits, Appui admin foncière, sensibilisation	Renforcement des agents fonciers et formation sur les droits fonciers, cartographie, archivage, reconnaissance droits fonciers coutumiers
PNUD Mwangaza peace	Projet de gestion des limites admin	Ituri	Résolution des conflits de limite	Mise en place et appui à la Commission provinciale de résolution des conflits de limite; appui à cette commission, limites/cartographie-cadastre de la ville de Bunia
Interpeace, APC, Pole	Soutien à la médiation pour la résilience et la paix	Ituri	Médiation	Conflits réglés et accompagnements des responsables provinciaux et acteurs locaux de l'administration foncière de l'Ituri.
Strong roots	Securing collective land tenure for local people of Bamuguma	Itombwe SK	Sécurisation et médiation fonciers	Création de concessions communautaires ; résolution des conflits ctés - parc
Reseau Haki Na Amani (RHA)	Création de Baraza communautaires	Ituri	Résolution des conflits fonciers,	Barza communautaires ont été créés
International Alert, AAP, ASP, Pole	Njia za Makubaliano	NK	Médiation et gouvernance foncière	Sécurisation des titres, coopérative instituée
International Alert , ADEPAE	Tujenge	SK	gouvernance et sécurité foncière, résolution des conflits	Edit de transhumance (2018) signé, conflits réglés
ZOA SFCG IRC	Integrated Water Resource Management- IWRM/Maji Ya Amani	Uvira	Sécurisation	219 titres fonciers groupés octroyés grâce au projet couvrent 1035 hectares et bénéficient à 3045 propriétaires, hommes et femmes de différents groupes ethniques

ZOA; PSVS, KUA (part. Locaux)	Udongo Na Ufugaji kwa Ajiliya Amani (UJAMAA), résolution des conflits fonciers	SK (Uvira, Mwenga, Wal., Fizi)	Administration foncière/, médiation et résolution des conflits fonciers	Les populations ont transformé les conflits fonciers et liés à la transhumance .
ZOA	TRIDE	SK	Gouvernance foncière	Lobby, cartographie, utilisation des terres , appui des SPIF
ZOA, Cordaid, VNGI, CDJP, SOFIBEF	Ensemble pour la paix sécurité et la paix au SK (ESPAK)	SK (Uvira, Mwenga, Wal., Fizi)	Médiation, CCRCC; CLS, participation femme	Comités structurés, promotion de dialogue inclusif; Sécurité accrue
UCBC - CONDEV university	Sharing the Land	Nord Kivu (Béni)	Cartographie foncière et Sécurisation terres	Documentation des terres, techniques de collecte des données, usage des terres
UN Habitat, partenaires locaux	Programme Support to Land Governance for Peace, Stability and Reconstruction (PSLGPSR) w	Est de la RDC	Gouvernance foncière	16 structures de paix créées, CPLUP (Cty, Participatory, Land Use Planning) système mis en place qui facilite la collaboration entre parties prenantes
UN Habitat – GLTN, UCBC, OIM	PSFP	Ituri NK SK	Réforme foncière, lobby, enregistrement	PCOF, plus chartes foncières locales
UN Habitat – GLTN	Guide to Land Mediation Based on the experience in DRC	Ituri, NK SK	Étude sur médiation foncière	Étude menée, illustrant les dynamiques foncières à l'Est du Congo
UN Habitat – GLTN, UCBC	Land Reform Support Program of UN-Habitat in DRC	Ituri	Sécurisation foncière	60 certificats fonciers locaux coutumiers ont été donnés a des agriculteurs, utilisation STDM (Social Tenure Domain Model)
UN Habitat	Etude sur la problématique foncière en Ituri	NK SK It	Étude sur la gouvernance foncière	Etude produite
UN Habitat – UNESCO	Pamoja Kwa Amani Na Maendeleo	Kitshanga, en Province de NK	Gouvernance foncière	Appui à la CONAREF
NRC	ICLA	Masisi, Ruthuru, Ituri	Lobby, sécurisation (retournés), médiation	Edit provincial a été adopté; ménages sécurisés
MONUSCO-CBR	Appui à la médiation foncière communautaire et	Kivus	Cartographie, résolution des conflits	Dialogue communautaire, et médiation ; jugements homologués par les juges

	au règlement pacifique des conflits fonciers			
Justice Plus, APC, Sofepadi, Mercy Corps, OIM	RESET	Ituri	Médiation, sécurisation	Sensibilisation chefs coutumiers, vulgarisation loi, promotion dialogue
RRI, CTID, CFLEDD, CRI	Programme de résilience des communautés	Est Congo	Lobby	Loi foncière sur l'aménagement du territoire
Wageningen	Projet de gouvernance foncière	NK / SK	Gouvernance foncière : renforcement auto état	Ce projet regarde le lien entre les programmes et les initiatives de politique générale sur la gouvernance foncière au Kivu et la question plus large du renforcement de l'État dans les provinces du Kivu.
ASOP	Programme de sécurisation	Walungu	Sécurisation	Délivrance de 32 certificats fonciers coutumiers à 22 personnes, dont 2 femmes
IFDP	Résolution des conflits	Kabare ; Walungu	Sécurisation et médiation	19.000 conflits résolus

Annex 3 : Revue des principaux documents de projet exploités

Adepae (2018) « Rapport Colloque Bukavu 3-5 juillet »
APC (2024) « Affronter les conflits de l'Ituri »
Commission Foncière de l'Ituri (2026) « Contexte CFI »
Confédération Suisse (2018) « Etude diagnostic de l'administration foncière dans la province du SK »
CRC (2022) « Rapport Dialogue Basili »
CRC (2023) « Rapport Consultation Inter communautaire »
CRC (2023) « Rapport Mission Conjointe »
EURAC (2017) « Réforme Congolaise , Référentiel Régional »
Gouvernement du Congo (2022) « Document de politique foncière nationale »
Gouvernement du Congo (2026) « Loi foncière 2026 »
International Alert, « ISSS, Approche Accès à la Terre »
International Alert (2019) « Projet d'édit foncier Sud Kivu »
International Alert (2019) « Arrêté CP CONAREF »
International Alert (2019) « Communiqué final Hotel Elizabeth »
International Alert (2019) « Canevas Rapport Narratif Tujenge »
International Alert (2020) « Rapport évaluation finale Njia za Makubaliano »
International Alert (2020) « Note explicative relance des cultures »
International Alert (2020) « Etude de faisabilité »
International Alert (2020) « Plan d'Affaire de la Coopérative »
International Alert (2021) « Access to Land »
LPI (2021) « Rapport d'évaluation DRC »
LPI (2025) « Rapport d'évaluation NMUA »
LPI (2012) « Conflits fonciers Kalehe »
Mwangaza Peace « Cartographie analytique des conflits de pouvoir coutumier en territoire d'Irumu »
Mwangaza Peace « Cartographie des conflits de limite »
Mwangaza Peace « Rapport cartographie »
Mwangaza Peace « Rapport de Diagnostic institutionnel des structures de résolution des conflits de limites administratives en Ituri. »
NRC (2026) « Rapport LTP »
NRC (2025) « Rapport d'évaluation »
Projet d'édit Sud Kivu
RRI (2012) « Etude de Référence sur la Tenure en RDC »
UCBC « Document d'analyse thématique agriculture »
UCBC « Grandes tendances du diagnostic foncier »
UN Habitat (2019) « Charte Foncière Ituri »
Union Européenne (2012) « Terre et Conflit »
USAID « Sharing the Land Research to Action Plan »
ZOA « Histoire de Succès Résolution des Conflits »
ZOA « Table Ronde sur les Approches du Foncier dans TRIDE »
ZOA « Rapport de Projet TRIDE »
ZOA « Document d'analyse foncière validée »
ZOA « Rapport analyse environnement »
ZOA « Rapport Analyse thématique planification spatiale »
ZOA « Atlas cartographique SPIF NK »
ZOA « Document analyse thématique socio économie »
ZOA « Coopératives foncières en RDC »
ZOA « Note de plaidoyer loi foncière »