

ACCAPAREMENT DES TERRES DANS LA VILLE DE BUKAVU (RDC) : DÉCONSTRUIRE LE DOGME DE LA SÉCURISATION FONCIÈRE PAR L'ENREGISTREMENT

Aymar Bisoka Nyenyezi et An Ansons

Introduction : troubles dans la gestion foncière à l'Est de la RDC

Le 30 juin 2003, après sept années de guerre meurtrière, la République démocratique du Congo (RDC) a entamé une transition politique dirigée par un gouvernement de transition. Composé de divers groupes issus du Dialogue intercongolais, celui-ci s'assigna deux objectifs principaux : restaurer la paix dans l'Est du pays et organiser des élections législatives deux années après le début de la transition politique (CEDAC 2003). Parmi les causes des conflits armés à l'Est de la RDC – identifiées lors du Dialogue intercongolais – figuraient les conflits fonciers, auxquels le gouvernement de transition devait trouver une solution définitive. C'est dans ce cadre que, le 17 septembre, le ministre congolais des Affaires foncières, sur décision du Gouvernement d'union nationale, enjoignait aux conservateurs des titres immobiliers du Sud- et du Nord-Kivu de suspendre toute délivrance de titres et actes fonciers en milieux ruraux¹. Cette décision était prise dans un contexte d'accaparement des terres par des autorités militaires et politiques dans les deux provinces concernées, particulièrement par les dirigeants de l'ex-rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et par des membres des groupes armés (Reyntjens 1999 ; Laurent 1999 ; Bischoff 2008 ; Onana 2009 ; Mushagalusa Mudinga 2013). Ces actes étaient à l'origine de nombreux conflits fonciers violents qui constituaient une menace réelle pour la paix fragile issue des négociations de Pretoria.

Cette décision de suspendre l'enregistrement des terres rurales au Nord- et au Sud-Kivu se justifiait par la nécessité de procéder à un état des lieux des secteurs foncier et immobilier². La décision s'imposait tout autant pour les terres urbaines. En effet, au moment où les conflits fonciers liés à l'accaparement des terres rurales sévissaient à l'intérieur des deux provinces, des conflits de même nature avaient

¹ Cette décision avait été transmise par la correspondance ministérielle n° 0030/CAB/MIN/AFF/2003.

² République démocratique du Congo, ministère des Affaires foncières. 2003. « Lettre n° 0030/CAB/MIN/AFF/2003 portant suspension de toute délivrance des titres et actes fonciers en milieux ruraux ».

pris de l'ampleur dans la ville de Bukavu – principalement depuis la fin de la deuxième guerre de la RDC³. Certains de ces conflits portaient sur des maisons et sur des parcelles de particuliers, abandonnées par leurs propriétaires durant les périodes de guerre⁴. Elles avaient ensuite été occupées par des élites politiques ou militaires ou vendues illégalement par des agents de l'État, avec la complicité des agents du cadastre⁵. D'autres conflits portaient sur des maisons ou des parcelles de l'État vendues par des agents de l'État à des particuliers. Selon les statistiques disponibles actuellement dans les archives du service du cadastre de Bukavu, plusieurs dizaines de conflits étaient enregistrés chaque mois. Il y eut plusieurs arrestations et des sanctions disciplinaires à l'égard de certains responsables ou agents du service du cadastre de Bukavu – et d'autres agents de l'État – impliqués dans cette vague d'accaparement des terres.

Lors de l'Atelier national sur la réforme foncière tenu à Kinshasa du 19 au 21 juillet 2012, la nécessité de faire un état des lieux du secteur foncier, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, fut relevée plusieurs fois (République démocratique du Congo, ministère des Affaires foncières 2012). Les résultats de cet atelier soulignèrent les problématiques des cadastres fonciers, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en essayant de montrer les liens entre leur mauvaise gestion et les conflits fonciers. L'atelier épingla les défis que de nouveaux dispositifs fonciers devraient relever pour assurer la sécurisation foncière en milieu urbain : il s'agirait de garantir le contrôle de l'aménagement du territoire grâce à l'enregistrement, mais aussi à la mise en place d'une bonne gouvernance dans les services de cadastre. Le but ultime serait de créer un cadastre unique aussi bien pour le foncier que pour le minier et le forestier (République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières 2013).

La suspension de toute délivrance de titres et actes fonciers dans les milieux ruraux venait corroborer deux constats majeurs. Le premier, que l'enregistrement des terres n'était pas suffisant pour sécuriser les terres des usagers et, qu'en conséquence, il fallait repenser la sécurité foncière au-delà de cette simple procédure. Le deuxième, que la gestion lacunaire quasi généralisée des terres en RDC⁶ imposait d'élargir la notion de sécurisation foncière aux terres domaniales (que nous appelons simplement ici « terres de l'État »⁷). Ces constats confirment, ainsi, une

³ Il s'agit d'un conflit armé qui a eu lieu en RDC dès 1998 et qui s'est terminé officiellement en 2002 et, formellement, le 30 juin 2003.

⁴ Entretien, agents du cadastre foncier et de la division de l'urbanisme, Bukavu, août 2014.

⁵ *Ibid.*

⁶ Pas seulement l'incompétence ou le matériel insuffisant, mais aussi le manque de confiance dans le système d'enregistrement des terres et dans les agents de l'État impliqués dans la gestion foncière.

⁷ Au terme de l'article 53 de la loi foncière congolaise, toutes les terres se trouvant sur le territoire congolais sont domaniales, dans la mesure où elles appartiennent à l'État de façon « exclusive, inaliénable et imprescriptible ». Cette clause a consacré une nationalisation des terres qui a supprimé aussi bien la propriété foncière privée que la propriété foncière reconnue

assertion largement développée dans la littérature selon laquelle il n'existe pas de lien mécanique entre l'enregistrement des terres et la *sécurisation foncière* (Colin, Le Meur & Léonard 2009). Alors que cette littérature se concentre surtout sur les terres rurales, le cas de la ville de Bukavu démontre la nécessité d'étendre la discussion aux terres urbaines, l'enregistrement de ces dernières ne suffisant pas, comme pour les terres rurales, à assurer leur sécurisation, qu'il s'agisse des terres du domaine privé ou de celles du domaine public de l'État.

1. Sécurisation foncière : de la logique d'enregistrement à la logique de gestion de biens communs ?

Une importante partie de la littérature scientifique sur la gestion foncière en Afrique subsaharienne revient largement sur les limites qu'ont connues les différents systèmes d'enregistrement des terres qui se sont succédé en Afrique au lendemain des indépendances (Lavigne Delville 1998 ; Colin, Le Meur & Léonard 2009). Ces limites ont concerné aussi bien la gestion des terres domaniales publiques et privées que celle des terres cédées ou concédées aux particuliers. Les différents changements de référentiel sur la gestion étatique des terres et les politiques qui s'en sont inspirées démontrent ces limites. D'abord, il a été question de promouvoir une centralisation de la gestion foncière par un cadastre systématique des terres, dès les années 1970 ; ensuite, dès les années 1990, il fut question de promouvoir une décentralisation foncière par l'enregistrement des terres au niveau des structures de gouvernance locale (pour un aperçu historique, Lavigne Delville 2006). Mais tous ces systèmes ne produiront pas les résultats escomptés, pour des raisons qui ont déjà été largement développées par plusieurs études anthropologiques⁸. Le phénomène d'accaparement des terres qui s'accéléra⁹ dans les années 2000 a démontré, une fois encore, la fragilité de l'enregistrement des terres qui apparaît finalement, à plusieurs égards, comme un outil en faveur d'acteurs – souvent puissants – au service de leurs intérêts propres (De Schutter 2011 ; Borrás & Franco 2010 ; Ansoms & Hilhorst 2014).

aux indigènes pendant la période coloniale. Dans ce sens, juridiquement, on retrouve sur le territoire de la RDC des terres du domaine privé et des terres du domaine public de l'État. Les particuliers peuvent avoir des concessions – ordinaires ou perpétuelles – sur une partie des terres du domaine privé de l'État (art. 56). Quant aux terres du domaine public de l'État, elles sont constituées de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public (art. 55).

⁸ Il s'agit notamment de la littérature sur le foncier en Afrique subsaharienne, qui analyse l'écart entre, d'une part, les règles développées au sein des arènes étatiques éloignées des usagers fonciers et, d'autre part, la légitimité de ces règles lorsqu'il s'agit de les appliquer dans différents contextes.

⁹ Rappelons que le phénomène d'accaparement des terres qui apparaît en 2008 n'est qu'une reconfiguration contemporaine d'un long processus d'accaparement des terres existant depuis des siècles. Voir : Peemans 2014 : 11-35.

Dès lors, plusieurs travaux sont revenus sur la nécessité de réorganiser la gestion des terres en Afrique subsaharienne. Sur le plan conceptuel, ces travaux font une distinction entre les terres des particuliers et les terres de l'État¹⁰. Pour les premières, la notion de « sécurisation foncière » est généralement mobilisée dans une analyse dont la finalité est de proposer des outils susceptibles d'en améliorer la gestion. Pour les secondes, ces travaux font généralement référence à deux concepts principaux. D'un côté, les institutions multilatérales et bilatérales (BM, FAO, etc.) mettent l'accent sur l'importance de la « bonne gouvernance » ; de l'autre, les institutions plus proches des paysans (ONG, mouvements paysans, etc.) plaident pour la « consultation ». S'agissant de la bonne gouvernance, tout d'abord, les institutions financières internationales proposent de renforcer les principes de transparence, de responsabilité et de redevabilité dans les transactions foncières (pour une analyse critique, Borrás & Franco 2010). Ceux plaçant pour la consultation insistent sur l'importance de la participation des populations au processus de négociation des contrats de cession ou de concession des terres (Mugangu 2008 ; Utshudi Ona 2008 ; Cleaver 2012). Dans les deux cas, très peu sont ceux qui utilisent le concept de « sécurisation foncière » dans la réorganisation de la gestion des terres de l'État.

Dans le présent chapitre, nous allons essayer de montrer le rôle éminemment politique de ces choix conceptuels qui suggèrent, finalement, que l'on ne peut parler de sécurisation foncière que lorsqu'il s'agit des terres de particuliers (les individus ou les communautés). Pourtant, le caractère institutionnel et à plusieurs niveaux du concept de sécurisation foncière permettrait également de mieux penser la protection des terres de l'État, non seulement en intégrant les communautés locales dans leur gestion, mais aussi en les définissant comme étant des biens communs¹¹ (Le Roy 1995, 1999 ; Le Roy *et al.* 1996 ; Lavigne Delville 2006, 2009). En ce sens, l'usage de la notion de sécurisation foncière et son application, aussi bien aux terres de l'État qu'aux terres des particuliers, renferme des enjeux politiques et institutionnels à même de garantir une meilleure gestion des terres. C'est pour cette raison que, dans le présent chapitre, nous essayons de montrer la nécessité d'élargir le champ d'application du concept de sécurisation foncière – telle que définie ci-dessus –, en l'appliquant aussi bien aux terres de l'État qu'aux terres des particuliers. Appliquée à ces deux catégories de terres, la sécurisation foncière prendrait désormais les caractéristiques de la gestion des biens communs où l'État n'est plus le seul maître. Cette gestion fait intervenir des « appropriateurs¹² »

¹⁰ Pour le cas de la RDC, cette distinction fait notamment référence aux terres concédées du domaine privé de l'État, d'une part (les terres des particuliers), et, d'autre part, aux terres du domaine privé non concédées et aux terres du domaine public de l'État (les terres de l'État).

¹¹ Il s'agit des biens communs au sens d'Ostrom (2010), qui leur applique deux principales caractéristiques : la non-exclusivité et la rivalité.

¹² La notion d'« appropriateur » renvoie à l'ensemble des usagers bénéficiant de la ressource commune et, éventuellement, s'organisant pour la gérer. Voir Ostrom 2010.

(Ostrom 2010), qui sont désormais les citoyens citadins ou les paysans, selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales. En d'autres termes, un tel usage de la notion de sécurisation foncière exige une construction théorique qui imbrique les approches néo-institutionnelles et socio-institutionnelles, tout en définissant clairement le rôle que devrait y jouer l'État.

Pour essayer d'illustrer cette nécessité de repenser la gestion des terres, le chapitre part d'une étude de cas sur l'accaparement des terres dans la ville de Bukavu. À partir du dépouillement des archives disponibles au niveau du cadastre foncier, le chapitre revient sur l'histoire de l'enregistrement des terres dans la ville de Bukavu de 1969 à 2014. Il confronte le rythme d'enregistrement des terres aux dynamiques sociopolitiques qui ont eu lieu : le rythme de la croissance démographique, l'évolution de l'espace de la ville, la densité, les événements historiques, les conflits armés, etc. Le chapitre dévoile par là un processus d'accaparement des terres organisé qui s'accélère dès 1997. Il pointe les lacunes de la gestion foncière par l'État, particulièrement pour les terres urbaines. Il pose ainsi la question de la nécessité de repenser la sécurisation foncière des terres au-delà de l'enregistrement formel. Dans la dernière partie, le chapitre propose de partir des théories institutionnelles pour envisager une sécurisation foncière domaniale plus appropriée. Ce vaste chantier devrait commencer par une compréhension des terres de l'État comme des communs, dans lesquels les individus, au titre d'« appropriateurs », devraient déterminer les logiques et les règles du jeu.

Le chapitre utilise principalement trois méthodes : le dépouillement d'archives, l'analyse d'entretiens ouverts et la recherche documentaire. Le dépouillement des archives a permis de retrouver, au niveau du cadastre foncier de Bukavu, les chiffres sur l'enregistrement des terres depuis 1969 ainsi que les statistiques sur les conflits fonciers qui y ont été enregistrés. Ces chiffres nous ont permis de construire les graphiques¹³ qu'on retrouve dans la deuxième section. Les entretiens ouverts, effectués en été 2014, ont permis de comprendre les variations dans les courbes construites, et les causes et facteurs des conflits fonciers identifiés. Ces entretiens ont porté sur un corpus de 24 personnes : sept agents du cadastre foncier de Bukavu, 4 agents de la division provinciale de l'urbanisme de Bukavu, et huit anciens fonctionnaires de l'État entre 1960 et 1980 – deux du cadastre, deux de l'urbanisme, deux de la mairie de Bukavu et deux du gouvernorat. Enfin, la recherche documentaire nous a permis de reconstituer l'histoire de la ville de Bukavu de 1900 à 2014, en mettant un accent particulier sur l'évolution de la démographie en lien avec l'agrandissement de la ville. À ce niveau, nous avons pu construire des

¹³ Tous les graphiques qui apparaissent dans le présent chapitre ont été construits soit à partir de données d'archives (graphiques 4, 5), soit à partir de données reconstruites sur la base de données documentaires disparates (graphiques 1, 2, 3).

graphiques sur la croissance de la ville à différentes périodes, à partir des données historiques recueillies dans différents ouvrages¹⁴.

2. Naissance et évolution de la ville de Bukavu : d'une urbanisation coloniale ségrégationniste à la saturation urbaine

Composée de trois communes (Ibanda, Bagira et Kadutu), Bukavu est une ville récente, créée par l'ordonnance n° 12/157 du 6 septembre 1958 et limitée administrativement, la même année, par l'ordonnance n° 21/396. La ville s'appela successivement Bukanfu (avant 1900), Bukavu (jusqu'en 1925) et Costermansville (jusqu'en 1953), avant de redevenir Bukavu (en 1958). La surface de la ville de Bukavu a connu un rythme de croissance assez dynamique et rapide, qui s'est estompé vers la fin des années 1950 (graphique 1).

En 1900, la ville, alors dirigée par le chef Nyalukemba et appelée Bukanfu, n'était composée que d'environ 3 km², lorsque les premiers militaires belges y pénétrèrent¹⁵. Elle s'est ensuite élargie progressivement, au rythme de l'arrivée des colons, qui habitèrent différentes zones. Ceux-ci occupèrent progressivement les zones qui constitueront plus tard les communes formant aujourd'hui la ville de Bukavu. Ils arrivèrent dans l'actuelle commune d'Ibanda où ils s'installèrent à Nyalukemba (environ 3,12 km²)¹⁶ puis à Ndendere (3,38 km²), au cours de la même année. Il faudra attendre l'année 1918, au lendemain de la Première Guerre mondiale, pour que les colons commencent à s'installer dans le quartier Panzi (5,6 km²). Ils restèrent dans la commune d'Ibanda jusqu'à la désaffectation de la gestion coutumière de deux zones rurales. Il s'agit de la zone de Kadutu (10,1 km²) et de celle de Bagira (36,6 km²) qui devinrent des communes urbaines, respectivement en 1940 et en 1954.

À sa naissance officielle en 1958, la ville de Bukavu comptait, ainsi, déjà environ 58,26 km². Elle ne s'est, depuis, élargie que de 3,74 km² jusqu'en 2014¹⁷. Plutôt que de s'étendre au-delà de ses trois communes, vers des zones rurales désaffectées, le développement spatial de la ville de Bukavu s'est opéré de l'intérieur. Ce développement s'explique par deux facteurs : la croissance démographique

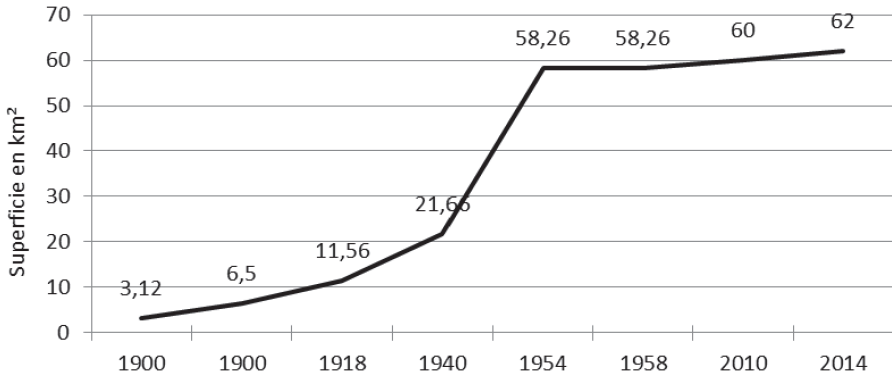
¹⁴ Pour ce qui est de la recherche documentaire, nous avons comparé les données d'archives et celles provenant des interviews principalement avec les documents de référence et les documents inédits suivants : Pilipili 1972 ; de Saint Moulin 2010 ; Wakilongo 1997 ; Calcio 1966 ; Merlier 1962.

¹⁵ Bukanfu signifiait le lieu des vaches ou la région des vaches, et désignait alors l'endroit. Précisons que les superficies mentionnées sont approximatives, les différentes sources utilisées, officielles ou non officielles, présentant des différences, fussent-elles très légères.

¹⁶ Ces étendues ne sont, alors, pas entièrement habitées. Rappelons que la commune d'Ibanda est constituée de trois quartiers : Nyalukemba, Ndendere et Panzi.

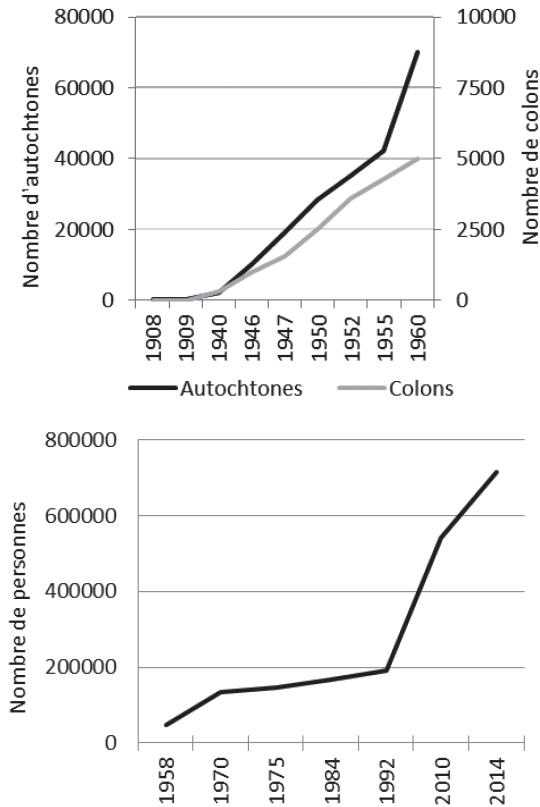
¹⁷ Concernant l'étendue de la ville de Bukavu, deux chiffres officiels circulent : 60 km² et 62 km². Nous avons privilégié le dernier, en considérant l'argument des agents du cadastre qui attribuent la différence de 2 km² aux espaces souvent grignotés aux terres anciennement rurales.

Graphique 1. Évolution de l'espace dans la ville de Bukavu



Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis à la division de l'urbanisme et habitat de Bukavu et de documents inédits.

Graphique 2. Démographie dans la ville de Bukavu



Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis à la division de l'urbanisme et habitat et à la mairie de Bukavu ainsi que dans des documents inédits.

et les modifications des plans urbanistiques coloniaux. Au plan démographique, la population de Bukavu s'accrut, entre 1900 et 1958, de façon très rapide. Cet accroissement fut fortement lié à celui des colons qui débarquèrent à Bukavu dès 1900 – une zone considérée pour l'essentiel comme sacrée par les autochtones. Ceux-ci ne commencèrent à y habiter qu'à l'arrivée des colons pour lesquels ils travaillaient alors comme main-d'œuvre (graphique 2). La croissance démographique de la ville continua, ensuite, entre 1958 et 1992, avec un taux moyen de 4,12 %.

En matière d'urbanisme, la ville de Bukavu fut construite à partir d'un plan urbanistique colonial et ségrégationniste basé sur la séparation, par un grand espace inhabité, des cités des Blancs et des cités des Noirs¹⁸. Après l'indépendance de la RDC en 1960, la tendance générale fut de mettre en valeur les grands espaces existants entre les deux types de cités, et de rechercher ensuite des espaces à mettre en valeur à l'intérieur même des cités. Cela explique pourquoi, au lieu de s'élargir vers les zones rurales, la ville de Bukavu s'est développée de l'intérieur. La croissance démographique continue au sein d'un même espace a entraîné une augmentation de la densité de population au sein de la ville (graphique 3). Nous expliquerons ci-après pourquoi cette augmentation va s'accélérer beaucoup plus rapidement dès les années 1990.

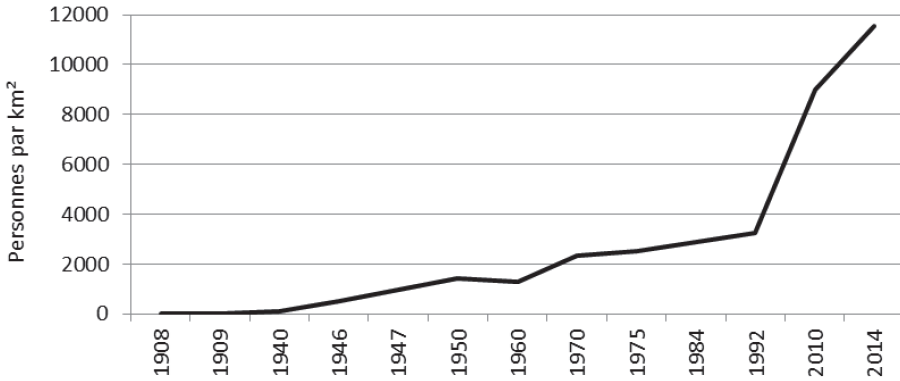
Ces évolutions spatiales et démographiques se reflètent également au sein des statistiques d'enregistrement des terres. Il aurait été intéressant d'aborder la question de l'enregistrement des terres entre 1900 et 1968, mais nous n'avons malheureusement pas trouvé de chiffres au cadastre foncier de Bukavu concernant cette période. Quoiqu'il en soit, le développement progressif de la ville de Bukavu à l'intérieur du périmètre urbain, dès 1958, se fit à l'intérieur de nouvelles agglomérations autour des cités des colons et des cités indigènes, au cours des années 1960, 1970 et 1980. Ces agglomérations s'établirent généralement sur des terrains inadéquats, mais pourtant offerts par l'administration postcoloniale, qui connaissait alors un relâchement dans l'application des normes d'urbanisme. On vit ainsi se développer nombre de constructions anarchiques constituées, entre autres, de maisons en matériau semi-durable. Bien que n'étant pas intégrées dans le plan de l'urbanisme de la ville, celles-ci reçurent généralement des permis de construire et furent enregistrées par les services du cadastre. Le graphique 4 montre l'accroissement de la ville de Bukavu à partir des enregistrements annuels des terres.

Trois facteurs importants permettent de comprendre cet accroissement progressif des enregistrements des terres dès les années 1970¹⁹. Il s'explique, d'abord, par les grandes constructions en cours à Bukavu dès les années 1940²⁰. Il s'explique

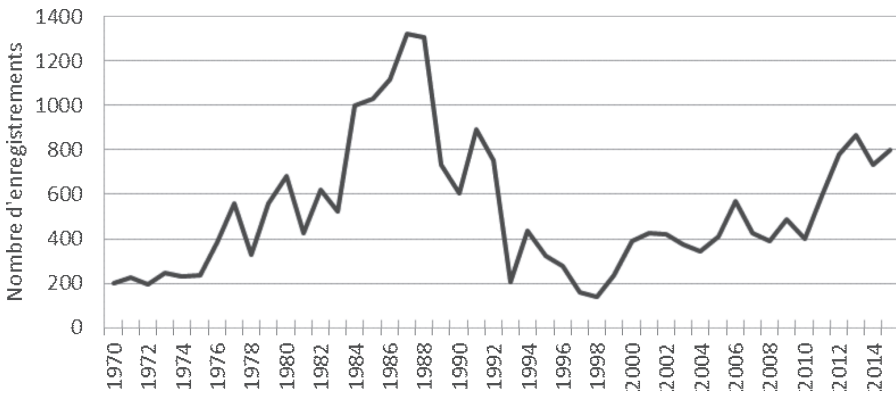
¹⁸ Boisement, zone industrielle, etc.

¹⁹ Même sans recourir aux chiffres, les témoignages de ceux qui travaillaient encore au cadastre attestent qu'il n'y a presque pas eu de changement et qu'on est resté à environ 200 enregistrements par an. Cette moyenne est relativement inférieure à celle des années 1950, lorsque la ville était encore dans un processus de construction.

²⁰ Ces constructions débutèrent après le passage du prince régent.

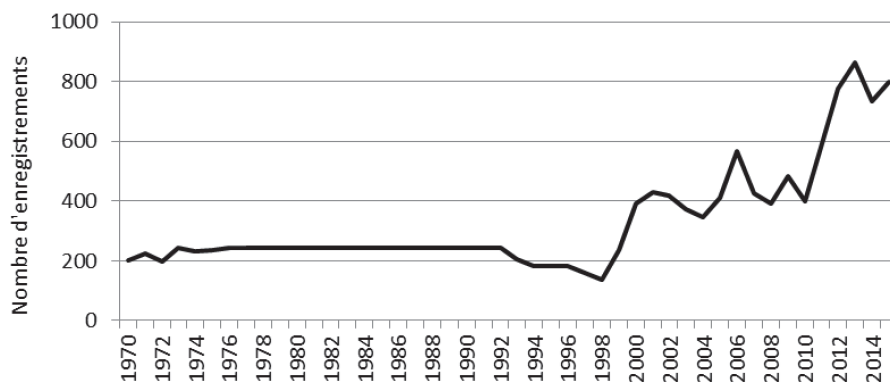
Graphique 3. Évolution de la densité de population de la ville de Bukavu

Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis à la division de l'urbanisme et habitat et à la mairie de Bukavu et dans des documents inédits.

Graphique 4. Évolution des enregistrements des terres dans la ville de Bukavu

Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis dans les archives du cadastre foncier de Bukavu.

aussi par les achats, les donations et les expropriations des immeubles et parcelles des colons qui avaient quitté la RDC au lendemain de l'indépendance. Ensuite, la levée des restrictions sur l'urbanisation au cours des années 1960 permet de libérer plusieurs parcelles jusque-là interdites de construction. À cela s'ajoute un relâchement de la rigueur relative aux normes de construction, etc. – autant d'éléments qui eurent un impact important sur l'enregistrement des parcelles construites. Enfin, après l'indépendance, le Gouvernement congolais, puis zaïrois, fit le choix de ne pas étendre la ville de Bukavu, mais de consentir progressivement à des lotissements de grandes étendues de terres dans la ville, dès les années 1970, ce qui eut pour conséquence une densification de l'habitat. Ces terres furent rachetées par nombre de Congolais qui durent les enregistrer au niveau des services du cadastre.

Graphique 5. Enregistrements en dehors des lotissements

Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis dans les archives du cadastre foncier de Bukavu et les entretiens avec les experts du cadastre foncier et de la division de l'urbanisme et habitat de Bukavu.

Ce mouvement de lotissement continua progressivement avec un respect limité des règles de l'urbanisme, jusque vers 1987, lorsqu'il n'y eut plus assez de terres à mettre en valeur à Bukavu, du moins si l'on voulait respecter des règles minimales. Il y eut désormais des lotissements « sauvages » en dehors du cadre légal. Le graphique 5 montre comment l'épuisement des lotissements réguliers à partir de 1997 correspond à l'accroissement spectaculaire des enregistrements de terres.

C'est en 1988 que le lotissement de Muhungu entama ce processus. Ensuite, plusieurs sites de la ville furent occupés de manière spontanée. Parmi ceux-ci, certains furent cédés illégalement par des chefs de quartier, par les maires de la ville, par des agents du cadastre, etc. À défaut de permis de construire en ordre, certains occupants de ces parcelles commençaient à construire leurs maisons les week-ends ou dans la soirée, principalement pour échapper à d'autres agents de l'État. Cela eut principalement lieu à Nyakaliba, Irambo, Karhale, Ruzizi, etc. Dès 1997, la ville fut saturée. Il n'exista ni politique mise en œuvre visant à élargir la ville au-delà des limites de 1958 ni initiatives locales dans le sens de l'élargissement. De plus, cette situation apparut dans un contexte d'instabilité politique qui se heurta à une croissance démographique exponentielle avec de fortes conséquences sur l'organisation de l'espace au sein de la ville de Bukavu (graphique 2).

3. Enregistrement des terres dans la ville de Bukavu de 1997 à 2014 : anarchie urbanistique et accaparement des terres

La section précédente nous a montré comment la croissance démographique de la ville de Bukavu – relativement constante au cours des années 1960, 1970, et au début des années 1980 – était absorbée à l'intérieur du périmètre urbain de Bukavu. Après l'indépendance de la RDC, on observa une forte concentration dans

la commune de Bagira et dans celle de Kadutu, principalement dans les quartiers Cimpunda, Nyamugo, Cipunda, Mosala, Buholo, et dans le camp Mortehean. Tous les autres quartiers étaient occupés, mais avec une très faible densité. À partir des années 1970, comme il n'existait plus de restriction par rapport aux règles d'urbanisation, les habitants de Kadutu et de Bagira commencèrent à se déplacer vers la commune d'Ibanda qui était encore occupée exclusivement par quelques Blancs et des citoyens congolais dits « évolués ». Plus le régime de Mobutu, alors président du Zaïre, se dégradait sur le plan de la gouvernance, plus l'urbanisation de la ville de Bukavu devint chaotique.

Vers la fin des années 1980, l'espace disponible au sein de ce périmètre fut épuisé. Il y eut moins d'enregistrements de terres (graphique 4), alors que la croissance démographique se poursuivait (graphique 2). Dans les années 1990, où Bukavu était une scène majeure des deux guerres dans lesquelles était plongée la RDC, la ville connut une forte accélération de sa croissance démographique et atteignit plus d'un demi-million d'habitants vers l'année 2010. La compétition pour l'espace disponible au sein d'un même périmètre urbain atteignit alors des niveaux jamais vus. Mais comment expliquer, alors, la montée des enregistrements de terres, dès 1997 (graphique 4), dans un contexte d'explosion démographique et d'épuisement des parcelles à construire, dans une ville qui ne s'étendait plus ? C'est à cette question qu'ont tenté de répondre les interviews que nous avons eues avec plusieurs personnes impliquées dans la gestion foncière à Bukavu. Plusieurs dynamiques expliquent pourquoi ces années de crise politique correspondent au déclenchement d'un processus croissant d'enregistrement des terres. D'un côté, dès 1997, on assista à une forte hausse des demandes de terres liée à l'exode rural et à l'affluence des réfugiés, engendrée par les cycles de violence et la guerre, etc. En même temps, l'Est de la RDC connut une renaissance des activités minières, dont les bénéficiaires furent investis dans la construction. Ce fut d'ailleurs une période qui coïncida avec le trafic du colombo-tantalite (coltan) de la RDC, principalement vers le Rwanda, et de l'or, vers le Burundi (Global Witness 2005 ; 2009), ce qui permit à des politiciens et des hommes d'affaires d'investir beaucoup dans l'achat de parcelles.

D'un autre côté, l'offre de terres au sein du périmètre de Bukavu connut une évolution. Beaucoup d'enregistrements furent le résultat du morcellement des parcelles de l'État, d'abord sous l'AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) puis sous le RCD. Quand l'AFDL évinça Mobutu du pouvoir en 1997, différentes élites militaires et politiques profitèrent du désordre institutionnel pour se livrer à l'accaparement des terres. Les conflits entre le président Laurent-Désiré Kabila et ses anciens alliés rwandais et ougandais mèneront à la deuxième guerre du Congo (1998-2002). Bukavu sera désormais occupée par le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD).

Le RCD, plus encore que l'AFDL, exploita son contrôle militaire pour répartir les ressources disponibles entre ses proches. Ces pratiques d'accaparement des

terres furent encouragées, sinon initiées, par le gouverneur nommé par le RCD. Celui-ci fut la seule autorité à établir des actes de désaffectation de maisons ou de terres de l'État pour les céder à des tiers. C'est dans ce contexte qu'on assista au lotissement de Bugabo (1996), Karhale (1998-1999), Panzi (1999), Maendeleo (avant 99), Kabwa Kasire (2000). Toute la commune d'Ibanda fut alors touchée par ces lotissements et morcellements. Des morcellements furent faits jusqu'au sein du stade de football de Mukukwe. La plupart des domaines et espaces publics furent alors cédés, ainsi que les dix mètres de rive des parcelles situées au bord du lac et sur lesquels il était auparavant interdit de construire et d'habiter. Ce furent des hommes d'affaires et des politiciens, capables de payer des terres en ces périodes de crise, qui achetèrent ces parcelles.

Selon les personnes interviewées, plusieurs facteurs furent à la base de ces spoliations de terres de l'État. Elles citent, tout d'abord, l'isolement de la région et l'insécurité : « l'occupation de l'Est de la RDC par les rebelles du RCD a rendu impossible le contrôle des entités provinciales par le pouvoir central. Il s'agit ensuite de l'insécurité : les guerres à l'Est de la RDC ont principalement touché les campagnes, ce qui y a rendu quasi impossible la vie, non seulement sur le plan sécuritaire, mais aussi sur le plan alimentaire. La famine ravageait des villages anciennement considérés comme greniers de la ville de Bukavu. Les paysans ne pouvaient plus cultiver à cause de la famine²¹ ». Il s'agit ensuite des relations d'influence : « durant la rébellion, les ressortissants des villages de certaines autorités hautement placées ou des frères et amis de certaines autorités locales (bourgmestre, maire de la ville, gouverneur, etc.) recevaient prioritairement les terres [à Bukavu]. Finalement, les immeubles de l'État sont devenus tels des butins de guerre aussi bien pour les autorités politiques et militaires que pour leurs amis et membres de familles respectifs²² ». Toutes ces dynamiques influencèrent fortement le marché foncier, qui connut une hausse fulgurante, aussi bien au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande.

Malgré leur morcellement, l'offre de terres de l'État resta largement inférieure à la demande, ce qui incita nombre de particuliers à procéder, à leur tour, au morcellement des leurs. Selon les agents de l'urbanisme à Bukavu, « les parcelles privées ont toujours été morcelées depuis les années 1969, mais au compte-gouttes. Mais c'est à partir des années 1997 que ce mouvement va prendre une grande ampleur, vu que les particuliers comprenaient qu'il était un moment opportun pour mettre leurs terres sur le marché²³ ». Cet ensemble de lotissements, de morcellements, et de mises en valeur des terres créa des opportunités pour certains – souvent les mieux informés, les plus riches, les mieux connectés –, mais fit également des victimes. En fait, la forte hausse de la demande foncière résultant d'une explosion

²¹ Entretien avec un employé du cadastre foncier de Bukavu, août 2014.

²² Entretien avec un ancien employé du cadastre foncier de Bukavu, août 2014.

²³ Entretien avec un employé de l'urbanisme et habitat de Bukavu, septembre 2014.

des prix des terres augmenta la ruée sur la terre à Bukavu. Dès 1997, cette ruée mit principalement en jeu les terres de l'État. Mais, au fil du temps, elle affecta également des terres détenues par des particuliers. Les acteurs les plus pauvres se virent alors confrontés à l'expropriation, souvent sauvage, par des acteurs puissants, qui pouvaient mettre en valeur les terres disponibles sur le marché foncier. Et paradoxalement, les acteurs les mieux informés coururent vers l'enregistrement officiel des terres récupérées pendant cette période de « non-État ».

Selon un responsable du cadastre foncier de Bukavu, « c'est au sein des lotissements, morcellements, et mises en valeur des terres qu'ont émergé les conflits fonciers les plus meurtriers de ces dix dernières années à Bukavu²⁴ ». Un magistrat du parquet concluait, quant à lui : « Nous sommes déjà habitués à voir venir des plaintes concernant la spoliation des terres qui datent de depuis les années d'après 1997. Ce sont les conflits les plus compliqués à gérer, non seulement pour leur caractère économique, mais surtout pour la mobilisation qu'ils impliquent dans le chef des parties aux conflits : ils sont prêts à tout ; et je dis bien à tout... pour récupérer leurs terres²⁵. »

Après les élections de 2006, une relative stabilisation s'installa et beaucoup de personnes qui avaient perdu leurs terres commencèrent à les revendiquer. Un responsable de la division de l'urbanisme et habitat affirme que « la guerre a pris fin théoriquement avec les élections de 2006. Et même si cela avait été le cas, il n'en serait pas moins qu'après les élections la nouvelle guerre qui commençait était la guerre foncière dans laquelle les conséquences des spoliations des terres commençaient progressivement à être visibles²⁶ ». C'est cet aspect que nous allons étudier dans le point qui suit.

4. Conflits fonciers, conséquence de l'accaparement des terres, dans la ville de Bukavu

Ce processus de ruée foncière intensifiée que connaît la ville de Bukavu depuis 1997 a eu plusieurs conséquences. Tout d'abord, il a entraîné des violations des normes d'urbanisme et des constructions anarchiques, liées à l'octroi sans contrôle des permis de bâtir.

Il a, ensuite, engendré une mixité sociale²⁷, conséquence indirecte de l'accaparement des terres. En effet, plusieurs familles arrivant des milieux défavorisés – soit des milieux ruraux, soit des quartiers populaires de Bukavu – vont se retrouver dans différents quartiers ou communes plus favorisés. La mixité offre, d'un côté, aux catégories pauvres, certains avantages qu'elles n'auraient pas pu avoir au sein d'une agglomération purement pauvre, par exemple l'accès à l'électricité (au moins dans

²⁴ Entretien avec un employé du cadastre foncier de Bukavu, août 2014.

²⁵ Entretien avec un magistrat du parquet de Bukavu, août 2014.

²⁶ Entretien avec un employé de l'urbanisme et habitat de Bukavu, septembre 2014.

²⁷ Lire pour cela : François Bertrand 2010.

la rue), une route praticable, etc.²⁸. D'autre part, la présence de catégories pauvres à côté des enclos plus privilégiés a mené à de nombreux conflits, généralement des conflits de limites entre voisins, entre anciens habitants des quartiers, d'une part, et nouveaux arrivants, de l'autre. Il a, enfin, engendré des conflits fonciers. Nous allons nous limiter à l'analyse de cette conséquence, l'étude des conséquences urbanistiques et sociologiques (mixité sociale) de l'accaparement des terres dans la ville de Bukavu depuis 1997 exigeant d'autres études spécialisées et approfondies.

Pour analyser la nature juridique des conflits relatifs à l'accaparement des terres au cours de la période de 1997 à 2014, nous avons parcouru les archives y relatives au cadastre. Notre étude s'est penchée sur une centaine de fiches de conflits fonciers. Ceux-ci peuvent être classés en six catégories, portant chacune sur un type d'infraction ou de délit.

N°	Catégories de conflits	Contexte dans lequel est né le conflit*
1.	Obstruction de servitudes : selon l'article 169 du Code foncier, « une servitude foncière est une charge imposée sur un fonds pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds ». Selon l'article 173, ces servitudes sont soit d'utilité publique soit d'utilité particulière.	Dans les trois communes de Bukavu, certaines autorités avaient vendu des servitudes au titre de parcelles d'habitation après 1997. Après 2005, certaines de ces terres ont ensuite été désaffectées pour redevenir des servitudes, sans indemnisation, alors que les propriétaires disposaient de titres octroyés par des autorités compétentes. Cela a créé des conflits.
2.	Existence de faux papiers : cette infraction est assimilée à l'usage de faux et sanctionnée de la même manière que l'auteur du faux, selon l'article 126 du Code pénal.	À Bukavu, entre 1997 et 2014, plusieurs personnes ont acheté des terres à des autorités qui leur ont fourni des documents contenant de fausses signatures ou de faux cachets. Beaucoup de personnes qui fuyaient la guerre ont également tenté de légaliser une occupation parcellaire, en se procurant de faux papiers, parfois en ignorant leur caractère illégal. L'occupation de terres avec de faux papiers devient une occupation illégale.
3.	Occupation illégale des terres : cette question est précisée par l'article 207 de la loi foncière qui constate une occupation illégale « lorsqu'une personne physique ou morale occupe un terrain sans titre ni droit ».	

²⁸ Il faut se souvenir que pendant la période coloniale, chaque commune était réservée à une certaine catégorie sociale de la population (les colons, les évolués, les autochtones, etc.). Cette tendance, qui s'est maintenue au cours des décennies, a commencé à changer plus rapidement au cours des années 1990. Le départ des colons ouvrit la ville d'Ibanda à la population noire instruite. L'élargissement de la ville de Bukavu de l'intérieur, entre 1958 et 2014, se basa sur d'autres critères d'occupation des quartiers que sur la couleur de la peau ou l'instruction : il suffira d'avoir de l'argent pour acheter une parcelle où on le peut, y construire une maison et y habiter.

4.	Distribution anarchique des terres par des personnes non habilitées ou dans des sites impropres à la construction, au sens de l'article 181 de la loi foncière.	Ces cas ont été très fréquents à Bukavu durant la période de guerre. Entre 1997 et 2014, des autorités ont procédé aux morcellements en octroyant des documents sans valeur. D'autres ont octroyé des parcelles dans des sites inappropriés (ex. : les cimetières du camp Sayo, etc.).
5.	Empiètement : cela arrive lorsqu'un titre ou un contrat de location délivré contient une erreur de mesurage et de bornage commise par le technicien du cadastre sur le terrain.	Cela concerne de nombreux cas, particulièrement dans des sites non lotis. L'empiètement a pu être commis intentionnellement par des agents du cadastre, soit de leur propre chef, soit sur l'ordre de certaines autorités.
6.	Enlèvement des bornes : cet acte est prohibé en vertu de l'ordonnance n° 93 du 13 mai 1963 réglementant le procès-verbal de mesurage et de bornage. Celui-ci stipule que seuls les géomètres agréés du cadastre sont habilités à borner et à déborder une parcelle.	Les conflits résultant du bornage et de l'enlèvement des bornes se sont souvent multipliés durant les périodes de guerre et au début des transitions politiques.

* Nous tirons ici nos sources de nos entretiens avec des experts, des quelques statistiques souvent incomplètes au niveau du cadastre foncier et de la Division des titres immobiliers de Bukavu.

Il ressort des entretiens que nous avons eus que les contentieux fonciers se sont multipliés dès 1997. Mais ils ont pris encore plus d'ampleur après 2004, à la fin de la période de transition politique. Durant cette période, on a assisté à une relative pacification dans la ville de Bukavu et en RDC en général. Les institutions commençant à se reconstruire, les gens pouvaient désormais réclamer auprès d'elles leurs immeubles accaparés. Selon un magistrat du parquet : « pendant les périodes de guerre, plusieurs personnes venaient nous voir pour réclamer leurs terres tout en sachant que nous ne pouvions rien pour eux à ce moment. Sincèrement, la plupart de mes collègues étaient incapables d'aider beaucoup de personnes dont les maisons ou les parcelles étaient spoliées, soit parce qu'ils avaient peur pour leur propre vie ou celle des justiciables, soit parce qu'ils faisaient partie du système ; ils avaient été corrompus. C'était un contexte très particulier²⁹ ». C'est dès 2004 que revinrent à la surface des conflits datant de la première ou de la deuxième guerre.

Selon un responsable du cadastre, « entre 1997 et 2006, il a été quasi impossible pour des personnes sans influence économique, militaire, politique, etc. de récupérer leurs terres spoliées. C'est souvent la force qui était la règle [...]. » Beaucoup d'autres témoignages de personnes spoliées montrent que « certaines personnes

²⁹ Entretien avec un magistrat du parquet de Bukavu, août 2014.

employées de l'État ont profité de cette situation pour participer à ce courant d'acaparement des terres en acceptant de se faire corrompre³⁰ ».

Nos interviewés ont été unanimes sur le fait que « bien que la situation foncière à Bukavu ne soit plus semblable à celle des années d'avant 2006, on y observe encore aujourd'hui des cas de spoliation des terres de tout genre. Cela est fort probablement lié à la situation générale de la mauvaise gestion du pays presque à tous les niveaux³¹ ».

Il s'agit de dysfonctionnements qui méritent d'être analysés en profondeur, afin de comprendre les logiques respectives à la base du dysfonctionnement de la justice en RDC. Dans le point suivant, nous tentons de montrer comment la mauvaise gestion des terres permet de remettre en question le système actuel de gestion foncière. Pour parvenir à une meilleure situation de sécurisation foncière, la gestion devrait passer par la remise en question du discours étatique et du monopole de l'État sur les modalités de gestion foncière.

Conclusion : passer de la « fiction collective » de l'État à la notion de biens communs pour une sécurité foncière adéquate

Les développements qui précèdent montrent que la problématique foncière en RDC va au-delà de la gestion des terres rurales et concerne aussi les terres urbaines. À son tour, la problématique de la gestion des terres urbaines dépasse largement le cadre strict de la gestion des terres des particuliers et pose une question plus générale, et peu traitée, celle de la sécurisation de la gestion du patrimoine de l'État et du rôle que devraient y jouer les citoyens. La gestion d'une partie du patrimoine de l'État, dont les immeubles (les terres, entre autres), est confiée au conservateur des titres fonciers³². Il s'agit d'un fonctionnaire de l'État qui administre les immeubles de l'État au sein d'une circonscription foncière³³. Il a pour rôle de délivrer les titres (certificats d'enregistrement) en tant qu'actes prouvant le droit du titulaire sur le fonds, d'une part, et d'intervenir dans toute la procédure de mutations, d'autre part³⁴. Outre la délivrance des titres, le conservateur intervient pour l'inscription au

³⁰ Entretien avec une personne qui revendique une parcelle au niveau du cadastre, septembre 2014.

³¹ Entretien avec un ancien employé du cadastre foncier de Bukavu, septembre 2014. Voir au sujet du contexte général : Nyenyezi, Karubara & Ansoms 2013 ; Nyenyezi, Anrys & Rostagno 2013.

³² Art. 223 de la loi foncière.

³³ « Art. 223 de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 ». 2004 (1^{er} décembre). *Journal officiel de la RDC* 45^e année, n° spécial.

³⁴ Certes, le conservateur des titres fonciers est limité à certains niveaux par le pouvoir du gouverneur de la province ou de celui du ministre des Affaires foncières. Pour qu'un contrat de concession soit régulier, celui-ci doit être signé pour le compte de l'État par le conservateur des

certificat d'enregistrement et pour l'inscription de toutes les charges dont le fonds (ou les immeubles) est grevé³⁵.

La doctrine juridique reconnaît l'importance de cette responsabilité qu'ont les conservateurs des titres fonciers, dans la mesure où ils gèrent des biens qui présentent un intérêt pour tous les citoyens. Pourtant, les balises proposées par la loi pour garantir une gestion correcte n'ont pas du tout permis d'éviter l'accaparement des terres, comme nous l'avons vu. Au contraire, l'exemple de la ville de Bukavu montre que ce sont les mêmes responsables de l'État qui ont été à la base de cet accaparement des terres. Il est aussi important de rappeler que, selon le droit congolais, la loi foncière pose le principe que l'État est responsable des erreurs du conservateur des titres fonciers³⁶. Cela n'a pas permis de dissuader certains de ces conservateurs de spolier les biens de l'État, ou de s'en rendre complices. D'où la nécessité de se poser la question des modalités de la sécurisation des terres au-delà de l'actuel cadre institutionnel. Si ce dernier n'a pas suffi à résoudre le problème d'accaparement des terres de l'État par les agents censés les protéger, il y a lieu de penser à un cadre qui permette de faire intervenir les citoyens. Or, les réformes successives qui ont eu lieu dans le secteur foncier en RDC ont proposé de réformer le cadre institutionnel, mais jamais la logique qui le sous-tend. Cette logique est celle du mandat, du pouvoir conféré à une personne d'agir au nom d'une autre personne ou d'un groupe de personnes³⁷. Dans le cadre spécifique de la gestion foncière en RDC, ces mandataires qui gèrent les terres – pour le compte des citoyens – sont les conservateurs des titres immobiliers. La décentralisation foncière qui est envisagée dans le cadre du processus de réforme foncière déclenchée en 2012 devrait proposer des mandataires appartenant aux entités décentralisées³⁸. Il faut s'interroger sur les fondements de cette logique de mandat.

Le droit foncier moderne définit la sécurisation foncière à partir d'une « pensée de l'État » (Bourdieu 2012). Jamais n'est envisagée la sécurisation foncière par le contrôle citoyen de l'action de l'État, au lieu de la médiation des mandataires. L'approche juridique envisage la gestion foncière selon le point de vue contractuel³⁹ de Thomas Hobbes, dont la thèse a inspiré l'idée moderne de l'État, que Bourdieu

titres immobiliers, mais à partir d'une certaine superficie, c'est soit le gouverneur de province, soit le ministre des Affaires foncières ou le Parlement qui doit en décider. Voir : art. 183.1 de la loi foncière ; art. 183, 2 de la loi foncière ; art. 14, ordonnance 74/148 du 2 juillet 1974 ; art. 183 loi foncière et art. 14 de l'ord. 74/148.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Art. 223 de la loi foncière.

³⁷ Voir : Remery 1999 : 113.

³⁸ Voir : République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières 2013.

³⁹ Selon Hobbes (2000), les hommes sont mus par leur seul intérêt de conservation et par leurs passions, ce qui conduit souvent à la rivalité et à la « guerre de tous contre tous » (p. 228). Pour sortir de cet « état de nature », chaque homme renonce à son droit naturel, au pouvoir illimité dont il dispose, au profit du souverain, qui devient alors le garant de l'ordre et de la sécurité. C'est le pacte social.

traite de « fiction collective » (Tuchscherer 2004). Pour Bourdieu, en effet, il est important de questionner l'existence même de l'État en tant qu'entité collective (Bourdieu 1980), ce qui pose aussi la question de ses représentants. Il propose de remettre en question les présupposés et les préconstructions inscrites dans la réalité à analyser et dans la pensée des analystes. Cela exige de rechercher la réalité de l'État au-delà des mots qui le désignent et de la fiction qui le soutient, celle des personnes qui le représenteraient et parleraient en son nom (Bourdieu 1993 : 49). Or le cas de la gestion foncière dans la ville de Bukavu nous a montré que « l'État », ce sont en fait des personnes agissant en son nom pour accaparer les terres des citoyens.

C'est dans cette perspective analytique que le présent chapitre tente de rompre avec deux principaux biais dont souffrent les approches habituelles : tout d'abord, de l'idée inscrite à la fois dans les faits et dans les discours (les lois, les actes, etc.) selon laquelle les terres de l'État – de son domaine public ou privé – ne peuvent être gérées que par ses mandataires ; ensuite, de la réticence de beaucoup d'analystes, scientifiques compris, à appliquer les principes de sécurisation foncière aux terres du domaine de l'État. On doit considérer celles-ci avant tout comme des biens communs dont les règles de gestion doivent assurer la participation des populations locales, c'est-à-dire de l'ensemble des citoyens ou des paysans pour lesquels les terres constituent une ressource commune. Un tel usage de la notion de sécurisation foncière renvoie à une construction théorique qui combine les approches néo-institutionnelles et socio-institutionnelles, et redéfinit le rôle que devrait jouer l'État.

S'inscrivant dans une approche néo-institutionnelle, Eleonor Ostrom critique le recours à la nationalisation des ressources communes proposée comme solution institutionnelle en vue de rationaliser la gestion des biens communs (Ostrom 2010)⁴⁰. Elle souligne, à partir d'un ensemble de données empiriques, la capacité limitée de l'État à résoudre les problèmes liés aux ressources communes. L'approche socio-institutionnelle va au-delà de la question des réglementations en soulignant l'importance des interactions sociopolitiques faites de relations sociales et de rapports de force (Le Roy 1999). Il convient donc de partir de ces approches théoriques pour proposer un cadre socio-institutionnel de gestion foncière en rompant avec la « fiction collective » de l'État. Il s'agit de penser un système de gestion des terres de l'État en tant que communs, un système ne reposant pas sur la logique inefficace du mandat. Allant au-delà de la mise en place de règles de gestion foncière, ce système devrait, d'une part, prendre en compte le fait que les logiques des acteurs populaires dans leurs rapports au foncier ne sont pas forcément celles de l'État (Cote 2011), d'autre part, s'employer à renforcer les capacités de négociation

⁴⁰ La nationalisation fait référence à la théorie de l'État dans laquelle le gouvernement ou l'État détient le monopole d'utiliser la ressource et de prendre, par conséquent, l'initiative d'organiser les activités qui permettent de produire des bénéfices collectifs (Ostrom 2010).

des acteurs faibles dans la mise en place et la mise en œuvre des réglementations (Cleaver 2012).

Dans le cadre de la mise en place et de l'expérimentation de telles réglementations, il y a lieu de s'appuyer sur les travaux de Frances Cleaver, qui introduit la notion de « bricolage institutionnel ». Il s'agit d'un « processus dans lequel les individus, consciemment et inconsciemment, puisent dans des formules sociales existant pour rapiécer ou mettre ensemble des institutions en réponse à des situations évolutives » (2012 : 45). Elle considère ces formules sociales comme des modèles de pensée, des modèles de cause à effet, les normes sociales et les rôles sanctionnés socialement et les relations. Pour Cleaver, le processus de bricolage institutionnel est réalisé par des personnes ancrées dans un contexte social. Elles incluent des pratiques quotidiennes, des improvisations et des innovations nécessaires. De plus, ils sont polyvalentes et dynamiques et leur créativité est basée sur des logiques couramment acceptées qui doivent être adaptées à un contexte local particulier.

Bibliographie

- Ansoms, A. & Hilhorst, Th. (éd.). 2014. *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. James Currey.
- Bertrand, F. 2010 (novembre-décembre). « Critique de la mixité sociale ». *Politique* 67.
- Bischoff, A. 2008. *Congo-Kinshasa, la décennie 1997-2007*. Éditions du Cygne.
- Borras, B. & Franco, J. 2010. « From threat to opportunity? Problems with the idea of a code of conduct for land-grabbing ». *Yale Human Rights & Development Law* 13.
- Bourdieu, P. 1980. *Le Sens pratique*. Paris : Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. 1993 (mars). « Esprits d'État : genèse et structure du champ bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 96-97 : 49-62.
- Bourdieu, P. 2012. *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris : Seuil.
- Bruce, J.W. & Migot-Adholla, S.E. (éd.). 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Kendall/Hunt Publishing Company.
- Calcio, G. 1966. *Essai de monographie de la ville de Bukavu*. Bukavu : CERUKI.
- CEDAC. 2003. *Le texte de l'accord de Pretoria : Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo*. Bukavu : CEDAC.
- Champagne, P., Lenoir, R., Poupeau, F. & Rivière, M.C. (éd.). 2012. *Pierre Bourdieu, Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris : Éditions du Seuil.
- Cleaver, F. 2012. *Development Through Bricolage. Rethinking Institutions for Natural Resources Management*. Londres-New York : Routledge.
- Colin, J.-Ph., Le Meur, P.-Y. & Léonard, E. 2009. *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala.
- Cote, M. 2011. « Vers une "écologie politique" de la question de la terre au Sahel ». In Rodary, E. (dir.). *Les Écologies politiques aujourd'hui. Afrique*. Paris : Presses de sciences po (collection « Écologie et politique », n° 42).

Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. & Keeley, J. 2009. *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Londres/Rome : IIED/FAO/IFAD.

de Saint Moulin, Léon. 2010. *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 77).

De Schutter, O. 2011. « How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland ». *Journal of Peasant Studies* 38 (2) : 249-279.

Global Witness. 2005. « Under-mining peace: tin. The explosive trade in cassiterite in Eastern DRC ». Washington, DC : Global Witness.

Global Witness. 2009. « Faced with a gun, what can you do? War and the militarization of mining in Eastern Congo ». Londres : Global Witness.

Hobbes, Th. 2000. *Léviathan*, traduction Gérard Mairet, 6^e édition. Paris : Gallimard (collection « Folio »).

Laurent, P.-J. 1999. « Déstabilisation des paysanneries du Nord-Kivu : migrations, démocratisation et tenures ». *Cahiers africains* 39-40 : 63-84.

Lavigne Delville, Ph. (éd.) 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimités et légalité*. Paris : Karthala.

Lavigne Delville, Ph. 2006. « Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel ». *Réforme agraire et coopératives* 2006/2 : 18-25. FAO.

Lavigne Delville, Ph. 2009. « Conceptions des droits foncières, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans foncières ruraux en Afrique de l'Ouest ». In Colin, J.-Ph., Le Meur, P.-Y. & Léonard, E. (éd.), *Les Politiques d'enregistrement des droits foncières. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala, pp. 69-103.

Lavigne Delville, Ph. 2010. « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi ». *Revue des questions foncières* 1/2010 : 5-34. FAO.

Le Meur, P.-Y. 2002. « Trajectories of the politicization of land issues: case studies from Benin ». In Juul, K. & Lund, C. (éd.), *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth : Heinemann, pp. 135-156.

Le Roy, E. 1995. « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre ». In Blanc-Pamard, C. & Cambrézy, L. (éd.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris : Orstom, pp. 455-472.

Le Roy, E., Karsenty, A. & Bertrand, A. (éd.). 1996. *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris : Karthala.

Le Roy, E. 1999. *Le Jeu des lois : une anthropologie « dynamique » du droit*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Merlier, M. 1962. *Le Congo : de la colonisation belge à l'indépendance*. Paris : Maspero.

Mugangu Matabaro, S. 2008. « La crise foncière à l'Est de la RDC ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 383-414.

Mushagalusa Mudinga, E. 2013. « Conflits foncières à l'Est de la RDC : au-delà de la confrontation entre rwandophones et autochtones à Kalehe ». In Marysse, S., Reyntjens, F.

- & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 195-218.
- Nyenyenzi, B. A., Anrys, St. & Rostagno, D. 2013. « Chronique politique de la RDC : 2012-2013 ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 107-132.
- Nyenyenzi, B. A., Karubara, D. & Ansoms, A. 2013. « Dynamiques de conflits fonciers et processus de réforme foncière en RDC : repenser l'«insécurité foncière» à partir de l'approche de la «political ecology» ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 56-79.
- Onana, Ch. 2009. *Ces tueurs tutsis au cœur de la tragédie congolaise*. Paris : Duboiris.
- Ostrom, E. 2010. *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Louvain-la-Neuve/Paris : De Boeck (coll. « Planète en jeu »).
- Peemans, J.-P. 2014. « Land grabbing and development history: the Congolese experience ». In Ansoms, A. & Hilhorst, Th. (dir.), *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. James Currey, pp.11-35.
- Pilipili K. 1972. « Contribution à la connaissance des origines du centre de Bukavu (Kivu) de 1870 à 1935 ». Lubumbashi : UNAZA (inédit).
- Remery, J.-P. 1999 (février). « Délégation de pouvoirs et mandat ». *La Semaine juridique. Édition générale* 7.
- République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières. 2003. « Lettre n° 0030/CAB/MIN/ARF/2003 portant suspension de toute délivrance des titres et actes fonciers en milieux ruraux ».
- République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières. 2012. *Atelier national sur la réforme foncière. Rapport*. Kinshasa, du 19 au 21 juillet 2012.
- République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières. 2013. *Réforme foncière : document de programmation*. Kinshasa.
- République démocratique du Congo, Ministère du Plan, Unité de pilotage du processus DSRP. 2005 (mars). *Monographie de la province du Sud-Kivu*. Kinshasa.
- République démocratique du Congo. 1974. *Ordonnance 74/148 du 02 juillet 1974*.
- République démocratique du Congo. 2004 (1^{er} décembre). « Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 ». *Journal officiel de la RDC* 45^e année, n° spécial.
- Reyntjens, F. 1999. *La Guerre des Grands Lacs*. Paris : L'Harmattan.
- Saturnino, M.B. Jr. & Franco, J.C. 2012. « Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis ». *Journal of Agrarian Change* 12 (1) : 34-59.
- Tuchscherer, E. 2004 (juillet). « Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes : sens et échec du décisionnisme politique ». *Astérian* 2.
- UN. 2001. « Report of the Group of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other richness in the DRC ». S/2001/357. New York : UN Security Council.

UN. 2002. « Report of the Group of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other richness in the DRC ». S/2002/1146. New York : UN Security Council.

UN. 2003. « Resolution 1493 adopted by the Security Council in its 4797th session, 28 July 2003 ». S/RES/1493. New York : UN Security Council.

Utshudi Ona, I. 2008. « La gestion domaniale des terres rurales et des aires protégées au Sud-Kivu : aspects juridiques et pratiques d'acteurs ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 415-442.

Wakilongo, E. 1997. « Cartographie et croissance spatiale d'une métropole provinciale : cas de Bukavu de l'indépendance à nos jours ». Mémoire. ISP/Bukavu : Département de géographie.