

La tenure foncière et forestière en République démocratique du Congo [RDC]: Une question critique, des vues centrifuges.

Revue compréhensive de la littérature

Octobre 2011

Phil René Oyono

Yaoundé, Cameroon



L'Initiative des Droits et Ressources

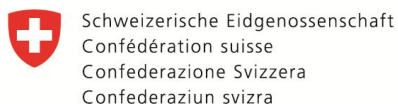
L'Initiative des Droits et Ressources (RRI) est une coalition stratégique composée d'organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial.

La mission de l'Initiative des Droits et Ressources est de soutenir la lutte des communautés locales et des peuples autochtones contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant une vaste mobilisation et des actions à l'échelle mondiale en faveur de réformes politiques, juridiques et des marchés qui garantissent aux populations le droit de posséder, de contrôler et de tirer profit des ressources naturelles, en particulier la terre et les forêts. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

Supporters



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Rights and Resources Initiative
Washington, D.C.

La Tenure Foncière et Forestière en République Démocratique du Congo [RDC]: Une Question Critique, des Vues Centrifuges
©2012

Les opinions exprimées ici sont celles de leurs auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par les organismes qui ont généreusement soutenu ce travail ou l'ensemble des partenaires de la coalition.

Introduction

« Il est probable qu'il n'y ait pas un seul sujet qui ait tourmenté autant de chercheurs...intéressés par l'Afrique que celui de la terre. Il est également probable qu'aucun autre sujet concernant l'Afrique n'a produit une aussi pauvre littérature » (Bohannan1960:101).

Les études africaines et leur objet ne sont pas structurellement et substantivement monolithiques, comme l'a noté Bates (1997), démontrant à l'occasion leur caractère diversifié et pluriel. Selon Mkandawire (1993) et Hountondji (1995), elles présentent d'une manière générale des différences et des variations thématiques, morphologiques et géographiques significatives. C'est pourquoi Chege (1997) argue que certains thèmes d'étude et certaines régions ont souvent reçu plus d'attention que d'autres, selon le choix délibéré des chercheurs et des experts et selon la coloration idéologique des institutions donatrices¹. D'autres paramètres - comme le climat académique, l'irruption de « nouvelles » disciplines² et le déclin historique, contextuel ou circonstanciel de certaines autres³ - contribuent à structurer la configuration globale de ces études. En fait, les études africaines ont toujours été au « *carrefour des choix épistémologiques* » indicatifs de leur urgence à tel ou tel moment (Diouf 1999), ou de leur mise entre parenthèses thématique et stratégique (Chege 1997). La question de la tenure des terres et des ressources naturelles a été abordée depuis longtemps par de multiples chercheurs et experts, aussi bien africains que non africains. Comme le font aussi remarquer Sohier (1954) et Bachelet (1982), il est clair que les premiers historiens et ethnographes ont, par penchant corporatiste et idéologique, vite senti la nécessité d'explorer les milieux géographiques et les institutions des sociétés indigènes, y compris les modes de régulation et de codification de l'accès à la terre, aux forêts et aux ressources.

Mais, contrairement aux autres parties du continent africain⁴, la tenure et les droits de tenure⁵ ont été remarquablement sous-examinés, sous-capturés et sous-documentés dans le Bassin du Congo, en général, et en RDC⁶, en particulier (voir aussi USAID 2010). Pour un pays si vaste, avec un réservoir foncier d'environ 2.344.860 km² (234.486.000 ha), un potentiel forestier sans équivalent en Afrique⁷ et d'incalculables ressources naturelles (Eba'a Atyi et Bayol (2008), cette lacune comporte des préjudices scientifiques, méthodologiques, politiques et stratégiques. Depuis le début des années 2000, la RD Congo gère, de manière répétitive, des facteurs complexes et des éléments critiques: « *moments post-conflits* », « *transition politique* », « *reconstruction institutionnelle* », « *incertitude* », « *turbulences post-électorales* » (Lemarchand 2002; Oyono et Lelo Nzuzi 2006; Trefon 2008; Trefon 2009), d'une part. D'autre part, le pays fait face à la recrudescence des concessions extractives, la systématisation de

¹ Il y a en effet davantage d'opportunités de financement pour certaines disciplines et certains thèmes que pour d'autres.

² Comme l'économie politique, l'écologie politique, la sociologie des ressources naturelles et la philosophie politique.

³ C'est le cas de l'ethnologie, l'historiographie, l'anthropologie sociale et la géographie tropicale.

⁴ Le Sahel Sub-saharien, l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe, notamment.

⁵ Cette lacune concerne toutes les ressources, y compris la terre, les forêts, l'eau et les ressources minières. Ce qui peut sembler paradoxal dans une sous-région considérée comme la plus riche du continent en ressources naturelles. Est-ce justement cette abondance qui explique ce « *minimalisme exploratoire* »?

⁶ Ce pays a connu plusieurs dénominations: « *Etat Indépendant du Congo* » de 1885 à 1908 ; « *Congo Belge* » de 1908 à 1960 ; « *République du Congo-Léopoldville* » à l'indépendance; « *Zaire* », sous le mouvement politico-idéologique de l'authenticité sous Mobutu Sese Seko (lui-même appelé auparavant Joseph Désiré Mobutu) ; et « *République Démocratique du Congo* » après la chute de Mobutu. Pour relire cette évolution, voir, entre autres, Ndaywel é Nziem (1997), Nzongola-Ntalaja (2004) et Makengo (2010).

⁷ Le pays abriterait ainsi plus de 1.000.000 km² (100.000.000 ha) de forêts tropicales humides, dont 45% sont encore des forêts primaires.

nouveaux modèles de conservation conventionnelle de la biodiversité, une nouvelle ruée vers ses terres et une tri-décennale crise agraire aux contours changeants (Kalala 1990; Mpoyi 2010; USAID 2010; O'Neil *et al.* 2011). Cet essai est un effort préliminaire de revue de la littérature sur la tenure foncière et forestière en RD Congo, dans un contexte de crispation du régime statutaire de tenure, d'insécurité tenurale croissante pour les communautés locales⁸ et de sédimentation d'un dualisme légal de plus en plus conflictuel (Nobirabo 2008; Alden Wily 2011; Mpoyi 2005; Karsenty et Assembe 2011). La revue comporte un aspect longitudinal - pour une meilleure compréhension des fondements des systèmes coutumiers de tenure et pour retracer l'«évolution» des droits de tenure - et un aspect transversal - afin de situer la question de la tenure dans les enjeux du présent et du futur. Les notions d'« occupation / utilisation » des terres, très usitées par les experts de la foresterie et de la conservation (Yanggen *et al.* 2010, apparaîtront toujours en filigrane, dans la mesure où, chaque caractéristique de la tenure (coutumière ou moderne) est liée à un système d'occupation et d'utilisation des terres.

Encadré 1: Définitions clefs⁹

Tenure: ce mot est plus explicite dans son assertion latine, qui est « *tenere* ». Le Dictionnaire Anglais d'Oxford dit que la tenure est le fait juridique de posséder quelque chose de matériel ou de non matériel. Souvent confondue avec les « droits de propriété », plus « *despotiques* » (Ellsworth 2004), les « droits de tenure » ont cependant un sens plus faible.

Droits de Tenure: c'est l'ensemble de droits associés avec le fait de posséder quelque chose. La théorie a néanmoins une approche holistique des droits de tenure. Elle y voit finalement un paquet hiérarchisé de droits allant des « *droits faibles* » à des « *droits forts* », y compris les droits d'accès, les droits d'usage / retrait, les droits de gestion, les droits d'exclusion et les droits d'aliénation / cession.

Propriété: c'est la condition d'être possédée par...d'appartenir à un individu ou un groupe - d'où le fait de posséder quelque chose. C'est donc le droit de posséder une chose déterminée et d'exclure les autres, qui ne peuvent donc faire de même.

Droits de Propriété: c'est la capacité juridique de posséder quelque chose¹⁰ et les relations sociales sous-jacentes. Pour Furuborn et Pejovich (1972), c'est l'ensemble des revendications, des atouts / aptitudes juridiques et des obligations dérivées, entre les individus et les groupes en ce qui concerne l'utilisation et la possession d'une ressource¹¹ ou d'un bien. La définition exacte des droits de propriété alimente toujours les débats parmi les chercheurs et les experts, les juristes, les sociologues et les anthropologues notamment. Ciparisse (2005) note que le droit de propriété est le *droit réel le plus achevé*, du moment où il permet d'user, de jouir et de disposer des «choses» d'une manière exclusive et absolue. En ce sens, les autres droits de tenure ne sont que des éléments du droit de propriété.

Les lectures longitudinales et synchroniques de la question de la tenure foncière et forestière en RD Congo sont, ouvertement, centrifuges: cet éclatement idéologique est un aliment pour la science, l'action

⁸ Cette insécurité est plus prégnante dans les provinces de l'est du pays et dans le Bas Congo, mais aussi autour et à l'intérieur des concessions minières, des concessions pétrolières *on shore*, des aires protégées et paysages de conservation comme le Parc National des Virunga et le Maiko-Tayna-Kahuzi-Biega.

⁹ Les définitions données ici sont, pour l'essentiel, une adaptation des définitions fournies par Ellsworth (2004).

¹⁰ Dans le cadre de cet essai, la terre, les forêts, l'eau et les ressources issues de ces écosystèmes naturels.

¹¹ Voir Note 10, *supra*.

publique, l'intervention et le pluralisme. Pour des raisons méthodologiques, nous parlerons davantage de la « *tenure foncière* » dans la plus grande partie de cet essai. Ce choix conceptuel s'explique par le fait que la plus grande portion de la littérature considérée dans cette revue ne traite, jusqu'à une date récente, que de la « *tenure foncière* ». Le concept de « *tenure forestière* » n'apparaît que plus tard, dans ce qu'il convient d'appeler la littérature « post-décentralisation » concentrée sur cette question depuis les années 2000 (Oyono et Lelo Nzuzi 2006). Nous allons donc nous accommoder du concept de « *tenure foncière* », ou de la synonymie induite, en dépit des différenciations qui peuvent exister entre « *tenure foncière* » et « *tenure forestière* ».

Les efforts de compréhension des systèmes coutumiers

« Pour savoir où nous voulons aller, il faut que nous sachions où nous sommes. Pour savoir où nous sommes, il faut savoir d'où nous venons ». Proverbe du Pacifique cité par Colchester (2007).

La présente section fait partie des blocs thématiques constitutifs de l'approche longitudinale sur laquelle s'appuie cet essai. Elle fait l'économie de la connaissance et de la compréhension descriptives et analytiques disponibles sur les systèmes et arrangements coutumiers¹² de la tenure foncière et forestière en RD Congo - et des éléments structurants de l'architecture des paquets de droits - à travers les séquences historiques pré-indépendance et post-indépendance. Les conditions de tenure trouvées localement par les Belges - conditions que Le Roy (1982b) appelle le « *référént juridique précolonial* » - et les nouvelles conditions de tenure créées par Léopold II¹³, d'abord, et l'administration coloniale belge, ensuite, forment la substance de cette section. En raison des facteurs historiques - tels que le brassage des populations et la croissance démographique - et des similitudes éco-régionales et sociologiques avec les provinces de l'est de la RD Congo¹⁴ (Pèlerin 2010), des extensions spécifiques seront opérées sur la littérature relative au Rwanda par exemple, ou au Burundi. Comme il ne s'agit pas d'une « *analyse juridique* », le cortège de textes coloniaux, fondateurs du droit écrit congolais, ne sera abordé que par rapport aux référents documentaires qui en ont fait l'usage.

Fondements et rationalités

Des analystes comme Malengreau (1947), Sohier (1954) et Balandier (1965) ont depuis longtemps montré que les systèmes de tenure coutumiers plongent leurs racines dans la complexité des rapports symboliques que l'homme entretient avec la terre et la nature, d'une part, et du foisonnement des croyances organisées par la constellation d'ethnies et de sous-ethnies que compte le pays, d'autre part. Selon Sohier (1954), cette *dimension symbolique* représente un des fondements du droit foncier coutumier. Se référant au contexte plus général de l'Afrique subsaharienne - ou Afrique noire -, Kouassigan (1966) explore les relations symboliques qui lient l'homme, les sociétés locales et la terre¹⁵. Ses conclusions sur le caractère cultuel et rituel de la terre s'appliquent amplement aux sociétés luba (Kasai Oriental), bangala (Equateur), kongo (Bas Congo) et luunda (Katanga et Bandundu), au sujet desquelles Biebuyck (1960b) explique comment le caractère sacré de la terre a des incidences directes sur la formation et la reproduction des systèmes fonciers coutumiers dans le Congo rural. Dans un article bien construit, cet auteur argue que ce n'est pas au droit seul, et aux

¹² De nombreux analystes des dynamiques coutumières trouvent que le terme « coutumier » est ambigu. Ciparisse (2005) par exemple note que du point de vue strictement juridique, ce terme renvoie aux codifications coloniales des systèmes locaux. Tout ce qui est traditionnel et coutumier est ainsi vu comme « figé ». Cet auteur estime que c'est un piège interprétatif, car en fait - même en entretenant des rapports dialectiques et conflictuels avec les systèmes formels et écrits - les systèmes coutumiers sont dynamiques et en constante adaptation (voir Encadré 2). Alden Wily (2011) note que la synonymie entre « traditionnel » et « coutumier », trop souvent visible dans les analyses des systèmes de tenure, n'est pas totale.

¹³ La distinction est importante, dans la mesure où le Congo a d'abord été une « *propriété personnelle* » du Roi des Belges avant de devenir une « *colonie belge* ». Voir Note 6, *supra*.

¹⁴ Les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu notamment.

¹⁵ Voir Note 20, *infra*.

relations sociales qu'il institutionnalise, qu'il faut demander l'explication de la genèse des systèmes fonciers coutumiers dans les formations ethniques et claniques du Congo. Il convient aussi - et avant tout - de se référer aux systèmes cosmologiques¹⁶, à l'univers ontologique et mental dont dépendent les rationalités foncières locales. Bien qu'insuffisamment documentée, cette dimension symbolique des fondements du droit foncier coutumier mérite de figurer en arrière-plan de ce travail, avant d'explorer la lecture et la compréhension des facteurs matériels qui sont à l'origine de ces systèmes. Prenant appui sur tous les pays forestiers d'Afrique Centrale, Karsenty et Assembe (2011) confirment - sur la base des preuves ethnographiques puisées chez d'autres auteurs - la profondeur des caractéristiques de la pluri-dimensionnalité des rapports des sociétés locales du Bassin du Congo à la terre.

Encadré 2: Le droit non écrit et le droit écrit¹⁷

« Pour certains, la complexité des droits fonciers coutumiers¹⁸ serait due pour une large part à l'oralité des systèmes juridiques des sociétés traditionnelles ... S'il est exact que la règle écrite se prête mieux à l'étude que la règle non écrite, les systèmes de droit non écrit n'en n'ont pas moins une logique interne qui permet de connaître les objectifs assignés à la règle et la philosophie sous-jacente à l'ordre juridique établi. C'est un faux problème que celui de l'opposition entre la rationalité des droits écrits et la *traditionalité* des droits non écrits. Il n'y a donc pas de droits sans traditions pas plus qu'il n'y a de droit sans raison. Il faut tenir compte de la part traditionnelle et de la part rationnelle pour connaître la motivation de la règle de droit autant que les objectifs poursuivis. »

Source: Kouassigan (1982: 29)

Pour le corps de la connaissance et de la littérature duquel est extrait le présent essai, les **structures sociales** constituent le premier facteur matériel qui enclenche et organise la formation et la reproduction des droits coutumiers de tenure dans les sociétés traditionnelles congolaises. Selon Biebuyck (1960b:9), « *l'analyse adéquate des systèmes et droits fonciers présuppose la connaissance approfondie de l'organisation sociale et politique des peuples* ». Des auteurs tels que Sohier (1954), Balandier (1965), Maquet (1967) ou Gluckman (1969) soutiennent que les structures sociales et les droits fonciers sont emboîtés et se superposent sur un même espace et dans un même groupe lignager chez les ethnies de la Cuvette Centrale, les Mongo (Equateur) et les Bangala notamment. Cet enchevêtrement est d'ailleurs une caractéristique importante des systèmes fonciers coutumiers africains en général (Kouassigan 1966 ; Maquet 1967). Prenant appui sur des sociétés ethniques du Katanga (les Hemba et les Tumbwe), Gluckman (1969) montre que sous le droit coutumier, il n'existe pas de « propriété », au sens fort (voir Encadré 1), dans la mesure où, d'une manière ou d'une autre, elle s'inscrit toujours dans un nœud de relations sociales. C'est pourquoi chez les Kongo, les Luba, les Bayaka (Bandundu), les Nande (Kivu), les Zande (Province Orientale), les Hunde de la région de Bunia,

¹⁶ Chez les Nyanga du Kivu, *Ongo*, le Dieu Suprême, est identifié au « cœur de la terre » (Biebuyck 1960b).

¹⁷ La notion de droit coutumier ou droit non écrit est complexe. White (1959) rejette à la fois toute définition exclusivement anthropologique et toute définition exclusivement légale. Il argumente qu'il s'agit plutôt d'un processus de développement diachronique qui va des systèmes traditionnels de contrôle à un formalisme juridique codifié mais non écrit, mais avec des significations socio-juridiques précises. Voir aussi Note 18, *infra*.

¹⁸ Selon Ciparisse (2005), le droit coutumier est l'ensemble des règles juridiques établies par la coutume et l'usage de la coutume dans une contrée, une région ou un pays. Contrairement à la compréhension qui fait autorité chez les experts, il s'agit d'un « droit objectif » (voir la clarification portée par la Note 16, *supra*). Dans le contexte des pays comme la RD Congo, des systèmes juridiques étatiques et non étatiques (coutumiers) - le droit civil et le « droit des gens » - se retrouvent enchevêtrés dans un dualisme légal généralement conflictuel.

etc., les droits de tenure définissent moins les droits des personnes sur les ressources que les obligations entre les personnes par rapport aux ressources (Biebuyck 1960b; Gluckman 1969).

Dans les sociétés locales, les principes et les pratiques d'allocation, de transmission, d'héritage et de régulation des droits fonciers sont fortement déterminés par l'ascendance, la famille, la territorialité lignagère, l'autorité socio-politique, les alliances, etc. (White 1959; Maquet 1967). Pour Gulliver (1965), les systèmes fonciers locaux plongent conséquemment leurs racines dans les structures sociales et les dynamiques relationnelles établies avec les acteurs¹⁹ qui les régulent. Parmi ces structures sociales, la famille, l'autorité lignagère et la gestion collective de la territorialité occupent une place cardinale (voir aussi Mpoyi 2005). Dans la famille élargie, c'est le chef de lignage, en tant qu'administrateur et « régulateur du patrimoine », qui distribue la terre et met en œuvre les procédures de régulation du système foncier, comme le font remarquer Biebuyck (1960b) et Gulliver (1965). Cette figure centrale s'appelle le « chef de terre » (le *mwami* à l'est du pays)²⁰. Gluckman (1969) explore ses fonctions sociales, politiques et rituelles et montre qu'elles sont essentielles pour la reproduction des systèmes fonciers coutumiers, y compris chez les Zande de la Province Orientale (de souche soudanaise) et les Logo de la même province (de souche nilotique). Le « chef de terre » n'est pas le propriétaire de la terre: il n'en est que l'administrateur, en règle la gestion et en assure la gouvernance, pour l'intérêt de tous les membres de la communauté lignagère.

Le cadre d'action du « chef de terre » est le village ou le chapelet de villages (Biebuyck 1960a). Car si la famille et le lignage représentent la dimension sociale des systèmes de droits fonciers coutumiers, chez les Mongo, les Luba ou les Nyanga, le village en représente à la fois la dimension territoriale et la dimension politique (Biebuyck 1960b). Cependant, comme souligné par Kouassigan (1982), dans un cadre plus général, en droit coutumier le domaine familial et le domaine villageois ont des règles propres. Par exemple, les terres des familles sont des biens davantage « privés », tandis que les terres des villages sont des biens davantage « publics », dont la jouissance est reconnue à la généralité des membres de la communauté villageoise. Harms (1964) anticipe cette lecture et cette compréhension de la dimension socio-politique des fondements et des modes de reproduction des systèmes coutumiers à travers des éléments de connaissance portant sur plusieurs ethnies à l'organisation socio-politique pourtant légèrement différente, comme les Zande (Province Orientale), les Tetela (Kasai Oriental), les Kuba, les Mongo et les Nyanga. Cet auteur introduit un détail théorique et empirique capital: si les droits fonciers sont régulés par la famille et le village en tant que groupes *corporatifs*, il y a des cas de figure où c'est exclusivement le chef qui est le garant des droits fonciers coutumiers et de l'ordre tenural - chez les Zande, par exemple (voir Note 19, *supra*). Il y a aussi des cas de figure où c'est le village en tant que communauté qui construit les droits fonciers et régule l'action collective sous-jacente - chez les Kuba, par exemple.

La **production économique** - avec pour éléments nourriciers les modes de production économique et la reproduction économique simple - est le second facteur matériel explicatif de la formation des systèmes coutumiers de tenure foncière dans les sociétés traditionnelles du Congo (Biebuyck 1960b). Dans toutes ces sociétés, au commencement étaient le « droit à la hache » et le « droit de feu », qui signifient que celui qui coupe la végétation naturelle et qui la brûle détient alors le « droit de culture » et le « droit d'usage » (Ciparisse 2005). Dans toutes les sociétés traditionnelles de la Cuvette Centrale, le « droit à la hache » et le « droit de feu » sont caractéristiques du « droit du premier occupant » (Maquet 1967). Une fois entrelacés, ces deux séries de « droits originels » dressent les bases matérielles et sociales d'un des piliers du droit de propriété, le « droit d'exclusion » en l'occurrence. Selon Crine (1960), de nombreuses règles juridiques constitutives des droits d'accès, de contrôle et d'exclusion prennent corps dans la transformation de la nature à des fins de production économique, de création des moyens d'existence et de reproduction économique simple chez les Luunda, les Tetela et les Kongo. Pour Crine (1960) comme Mpoyi (2005), ces logiques juridiques

¹⁹ Les chefs de lignage et de village notamment.

²⁰ Le « chef de terre » est aussi le chef du lignage. Ciparisse (2005) décrit le « chef de terre » comme le gardien des terres, le régulateur de la gestion des terres et le responsable des rituels agraires (prêtre des terres). Le « chef de terre » n'est pas le propriétaire des terres: il en est le gardien.

s'appliquent aux terres agricoles, aux terres forestières et aux écosystèmes d'eau douce (rivières et lacs)²¹.

Dans son inestimable contribution à la compréhension de l'objet des droits fonciers coutumiers, toujours dans une perspective africaine, Kouassigan (1966) apporte un éclairage fondamental, utile pour la compréhension. S'intéressant au rôle des modes de production économique dans la formation et la reproduction historique des droits fonciers coutumiers, il démontre avec des détails théoriques éclatants que dans les sociétés traditionnelles, le mode de production en vigueur, le « *mode de production communautariste* », définit à la fois les rapports sociaux de production et les rapports entre l'homme et les moyens de production²² comme la terre ou les rivières. Dans de nombreuses sociétés lignagères de l'est du Congo, comme les Nyanga, encore fortement hiérarchisées²³ et gouvernées par des autorités coutumières fortes, les rapports de dépendance des individus vis-à-vis du chef de lignage se traduisent par la concentration entre les mains de ce dernier des attributs de gouvernance de la terre et des ressources²⁴.

Encadré 3: Une genèse tridimensionnelle

« Ainsi, l'ensemble des règles qui constituent les droits fonciers coutumiers représente un fait socio-juridique à trois dimensions. Elles réglementent les rapports de l'homme au divin par la médiation de la terre qui, par son caractère sacré, occupe une place particulière...Elles désignent les titulaires des divers droits qui s'exercent sur la terre et fixent les conditions et les modalités de l'exercice de ces droits. Elles réglementent enfin des rapports de production en organisant la distribution du pouvoir et des fonctions au sein des différents groupes sociaux. »

Source: Kouassigan (1982: 29)

Disqualification des Systèmes Locaux et Dépossession des Droits

Le modèle administratif utilisé par le Roi Léopold II lorsque le Congo était sa « propriété personnelle » n'est pas, à ce jour, suffisamment documenté. Mais le sera-t-il un jour? Par contre, même si les objectifs n'ont pas véritablement changé, il est reconnu que sur la base du vague croquis fondateur du Congo esquissé à la Conférence de Berlin (1884 / 85), un des objectifs de départ de l'administration du « *Congo Belge* »²⁵ était de constituer un *domaine*, imposer le cadastre, aménager le territoire et le mettre en

²¹Il convient de souligner que dans les représentations locales des espaces et des paysages, il n'y a pas de rupture entre les terres agricoles et les terres forestières. Les terres agricoles se trouvent dans la continuité de la transformation des terres forestières et les terres forestières se situent dans le prolongement de la mutation des terres agricoles en jachère. Ces logiques de lecture des espaces sont intégratives et non dissociatives comme dans les significations du cadastre moderne, qui dissocie ces différents espaces par des usages exclusifs. Les systèmes d'occupation des terres sont imbriqués.

²² Cette théorisation du lien entre les rapports sociaux de production et les moyens de production est conforme à celle faite par la théorie marxiste.

²³ Contrairement aux communautés forestières de la Cuvette Centrale, à faible autorité centrale, celles du grand Equateur par exemple. Maquet (1967) a soigneusement étudié les rapports de tenure et les rapports sociaux de production dans les sociétés traditionnelles du Rwanda. Son effort descriptif met en avant la force de la concentration foncière entre les mains des puissants chefs (tutsi notamment) avec, en aval comme en amont, la subordination et l'exploitation économique des cadets sociaux. Etant donné la forte émigration des populations d'origine rwandaise à l'est du Congo Belge à la fin des années 1950, ce mode d'organisation sociale des rapports de tenure et des rapports économiques reste très visible dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu.

²⁴ Il convient cependant de noter que contrairement à la société féodale européenne, la terre n'appartient pas au chef congolais, comme elle appartenait au suzerain, qui y exerçait plusieurs droits, en plus des droits fonciers.

²⁵ La distinction entre « *l'Etat indépendant du Congo* » - une propriété du Roi - et le « *Congo Belge* »

valeur en termes économiques (Coquery-Vidrovitch 1972; Le Roy 1982a; Mutamba 1998). La constitution d'un domaine foncier et forestier par l'administration coloniale belge a posé les bases de la marginalisation des systèmes coutumiers de tenure, de leur transformation et de leur aliénation (Nobirabo 2008). Selon Oyono et Barrow (2011), cette « déstructuration » de l'ordre tenural local par l'administration et le droit coloniaux a été, tout d'abord, marquée par un effort externe de disqualification théorique activé par le culturalisme et le transfert des schémas évolutionnistes des sociétés européennes dans les sociétés africaines.

Il existe de nombreuses sources documentaires sur la formation et la sédimentation des bases juridiques et administratives du système de tenure imposé par le législateur colonial au détriment des systèmes coutumiers (voir Note 25, *infra*). A ce propos, une cascade de textes juridiques est évoquée par des analystes congolais et étrangers (Piron et Devos 1960; Inonga 1974; Kalambay 1989; Pougoué et Bachelet 1982; Mungangu Matabaro 1997; Doumbé-Billé 2004; Pèlerin 2010; etc.), y compris, à titre non exhaustif²⁶: la Charte Coloniale de 1908; le Décret du 31 juillet 1912; la Loi Foncière du 6 février 1920; le Décret du 30 septembre 1922; le Décret du 31 mai 1934; le Décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier, qui consacre la notion de « domaine de l'Etat » et singularise les forêts classées, les forêts protégées et les forêts soumises à l'exploitation des bois.

D'une manière générale, le législateur colonial a eu trois attitudes face aux tenures foncières et forestières locales, ici comme dans le reste du Bassin du Congo (Pougoué et Bachelet 1982). Dans un premier temps, elles ne sont pas prises en considération, et l'administration coloniale a cherché à leur substituer un régime tenural proche du sien - voir à les supprimer²⁷. Dans un second temps, il y a eu un effort de « maintien en vie » des tenures locales et une faible inflexion vers leur reconnaissance plus ou moins administrative. Enfin, l'administration coloniale a souvent opté pour une stratégie de constatation juridique des droits fonciers locaux. En explorant ce contexte d'aliénation des systèmes locaux, Crine (1960) fait fort opportunément remarquer que la « déstructuration » de l'ordre socio-politique coutumier a automatiquement bouleversé les fondements de la tenure des terres partout dans le Congo colonial. L'administration coloniale ayant superposé de nouvelles autorités sur les anciennes et leur ayant transféré les pouvoirs sur l'administration des terres, le résultat, dans l'ensemble, a été la rupture de l'équilibre entre les pouvoirs sur les systèmes de tenure et l'exercice de l'autorité politique de société locale en société locale (Nobirabo 2008).

De tous les travaux de datation récente disponibles sur la chronologie du passage des systèmes coutumiers aux systèmes formels, les synthèses de Nobirabo (2008) et de Pèlerin (2010) ont valeur de documents de référence, par leur clarté et leur démarche cohérente de reconstitution factuelle. Un tel effort vient compléter des travaux antérieurs, comme ceux de Kalambay (1970, 1982, 1989) et de Inonga (1974). Norabibo (2009) et Pèlerin (2010) retracent l'évolution du régime foncier congolais. Cette approche longitudinale complémentaire mais inestimable découpe la formation et la consolidation des droits de tenure en trois séquences majeures. **La première séquence** est la période coloniale, dont la caractéristique dominante se trouve dans la construction et la mise en œuvre des stratégies légales de dépossession des droits à la terre. La période de l'indépendance est représentative de **la seconde séquence** majeure de l'histoire des institutions de tenure en RD Congo. Ses moments clefs et leurs traits distinctifs ont été le « maintien du régime foncier colonial » (1960-1973) et la « rupture avec le régime foncier colonial » (1973 et au-delà), avec, notamment la Loi n°73-021 du 20 juillet, considérée comme le

est clarifiée dans les Notes 6 et 13, *supra*.

²⁶ Ces dispositions légales portent dans l'ensemble sur : i) la constitution juridique d'un domaine de l'Etat colonial, à travers la création de concessions extractives (minerais et bois d'œuvre - voir, par exemple, Coquery-Vidrovitch 1972), sur fond d'aliénation des droits coutumiers ; ii) le passage des terres sous la propriété de l'Etat - tout en stipulant que les terres occupées par les indigènes devraient être régies par leurs coutumes ; et iii) l'imposition de l'immatriculation (enregistrement), qui fait pleine foi de droit, etc. Les juristes congolais relèvent souvent de nombreuses autres implications ayant eu un impact direct sur l'aliénation et la suppression « légale » des droits coutumiers de tenure (voir Kalambay 1986; Nobirabo 2008).

²⁷ Du point de vue du législateur, son système est le meilleur et les systèmes coutumiers doivent progressivement disparaître (Pougoué et Bachelet 1982).

texte de base de la tenure foncière statutaire du Congo indépendant. **La troisième séquence** est enclenchée par la « seconde réforme » post-indépendance du régime foncier congolais, dont les marqueurs sont le développement du cadastre minier²⁸ et du cadastre forestier²⁹ (voir aussi Mazalto 2006 et Trefon 2008).

Cette brève reconstitution de l'évolution des institutions légales de tenure soulève un certain nombre de questions théoriques, empiriques et pratiques qui ont, par la suite, nourri la réflexion sur les tenures foncières et forestières de la RD Congo (Oyono et Lelo Nzuzi 2006; Tchoumba 2009; Nobirabo 2008 ; De Wit 2010). C'est le cas de la question du statut des terres occupées par les communautés locales après l'indépendance. C'est également le cas du dualisme légal dérivé de la cohabitation mal « *négociée* » et déséquilibrée entre les systèmes locaux et le système de tenure développé par l'administration coloniale, dont les effets sont préjudiciables jusqu'à ce jour (voir aussi Karsenty et Assembe 2011). C'est enfin le cas de la situation des droits de tenure des peuples autochtones (Barume et Jackson 1999; Nelson et Hossack 2003; Nobirabo 2007; Oyono et Ndikumagenge 2010)³⁰. Trouver des clefs d'analyse de ces questions signifie prendre en compte la portion de la littérature qui justifie la disqualification substantielle des systèmes locaux au profit des référents juridiques développés par les premières administrations du Congo post-indépendance.

Le « modernisme » tenural

Le Congo post-indépendance a hérité de toute la pléiade de textes juridiques développés et imposés par la colonisation belge. Au moment de l'indépendance, les nouvelles autorités ont entre les mains des outils juridiques certes organisés autour du régime de tenure de l'Etat moderne belge (Nobirabo 2008), mais qui ont, dans une perspective relativement positive, pris administrativement en considération - et constaté - les droits fonciers et forestiers coutumiers (Kalambay 1982, 1989; Nobirabo 2008). Les changements ayant résulté de la superposition des systèmes coutumiers et du régime « moderne » ou statutaire ne sont pas forcément linéaires ou longitudinaux dans des pays comme la RD Congo. A cet égard, Platteau (1996) note qu'il y a eu des tentatives réussies ou avortées de refondation interne et externe, des ruptures, des *accidents* et des processus de résilience. La littérature disponible relève que de nombreux « sauts administratifs et juridiques » ont déterminé le développement et l'approfondissement du « modernisme » tenural dans le Congo post-belge (Biebuyck 1960a; Kalambay 1970).

Les premières vagues de réformes

Premièrement, l'entreprise de dilution des droits de tenure communautaires mise en œuvre par les nouveaux législateurs et les nouveaux décideurs - plus radicale que celle conduite par l'administration coloniale belge (Kalambay 1970; Oyono et Lelo Nzuzi 2006; USAID 2010) - a été fortement vivifiée par la conversion de la forêt pour l'introduction des monocultures (palmier à huile, agrumes, thé, etc.). Afin de donner une idée de la profondeur historique de l'agriculture commerciale comme système d'occupation et d'utilisation des terres, Pèlerin (2010) note que la « colonisation agricole » a démarré au Congo en 1920, par le Kivu. L'immatriculation y a favorisé la spoliation foncière et l'individualisation de la terre. La création des grandes et moyennes plantations de cultures de rente dans le pays est de ce fait fortement représentative de l'évolution du statut de la terre sous le principe de l'immatriculation, dont les accaparements fonciers actuels sont un des prolongements.

Deuxièmement, il y a la rupture juridique opérée par le Congo indépendant vis-à-vis du régime de tenure des terres et des forêts mis en place par le législateur colonial, sur la base de la Charte Foncière Belge de 1885 (Kalambay 1970). Il convient à ce propos de noter qu'à l'indépendance, quatre types de statut de la terre étaient reconnus par l'administration (Pèlerin 2010): i) les terres indigènes, régies par les coutumes

²⁸ Voir Loi 007 / 2002 du 11 juillet 2002 portant code minier et ses mesures d'application, publiées dans le règlement minier sous le Décret 038 / 2003 du 26 mars 2003.

²⁹ Voir Loi 011 / 2002 du 29 août 2002 portant code forestier et certains de ses textes d'application.

³⁰ Biebuyck (1960b) note que dans les régions de cohabitation entre les groupes pygmées autochtones et les Bantu et Soudanais anciennement installés, deux systèmes de territorialité déterminés par les activités économiques se superposent.

et les usages des communautés locales; ii) les terres enregistrées, toujours régies par le Livre II du Code Civil Belge; iii) les terres occupées dans les cités indigènes et les centres extra-coutumiers, régies par le droit administratif de la colonie; et iv) les terres vacantes. Selon Kalambay (1982), c'est à partir de 1966 que le nouvel Etat congolais commence à tourner le dos aux législations foncières d'inspiration coloniale. Pour Oyono et Lelo Nzuzi (2006), cette évolution aurait, dans un premier temps, pu être vue comme la preuve d'un «nationalisme foncier». Mais il apparaîtra plus tard que le « modernisme » tenural post-indépendance ne pouvait pas se faire au bénéfice des communautés locales. Nobirabo (2008), Pèlerin (2010), Leisz (1998) et USAID (2010) montrent comment à travers l'Ordonnance-Loin°66-343 du 7 juin 1966, dite « Loi Bakajika » (voir Encadré 4 ci-dessous)³¹, l'Etat de la République du Congo (Zaïre) reprend tous les droits fonciers, forestiers et miniers. Les raisons d'administration et d'aménagement du territoire sont alors généralement évoquées pour justifier l'amplification de la marginalisation des communautés locales à travers cette loi (Mathieu et Kazadi 1990).

Troisièmement, la littérature explore la « radicalisation tenurale » opérée en 1973 par la Loi n°73-021 du 20 juillet portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, considérée comme le texte fondamental de la législation foncière de la RDC (Leisz 1998; Mpoyi 2005; Nobirabo 2008; Pèlerin 2010; USAID 2010). Bien avant cela, Kalambay (1982) fait référence à deux textes précurseurs, qui, eux aussi, mettent clairement en avant le fait que le « nationalisme » foncier congolais se fera sans une prise en compte des droits fonciers des communautés locales. Il s'agit des Lois n° 71-008 et n° 71-009 du 31 décembre 1971 portant modification de la Constitution. Ces lois stipulent que le sol et le sous-sol zaïrois ainsi que leurs produits naturels appartiennent exclusivement à l'État. Le passage à ce nouveau code foncier est porteur de quelques innovations juridiques que la littérature a identifiées et documentées (Kalambay 1982; Leisz 1998; USAID 2010). Il définit trois catégories de terres: i) les terres domaniales (avec un domaine public et un domaine privé)³²; ii) les terres de la propriété privée de l'Etat; iii) les terres coutumières, sans des droits bien spécifiés pour ceux qui les occupent. En d'autres termes, en suivant la réflexion de Kalambay, les droits de tenure communautaires ne sont plus administrativement « reconnus » ou « constatés », comme sous la colonisation: dorénavant, ils sont tout simplement «méconnus» et « sans considération ».

Selon Mpoyi (2005), USAID (2010) et Pèlerin (2010), le Code Foncier de 1973 parachève le processus de formation des droits de l'Etat aux terres et de toutes les formes juridiques de la propriété foncière au Zaïre. A la minimisation fondamentale de l'ordre juridique coutumier et communautaire, répond la « concentration tenurale » entre les mains de l'Etat central (Nobirabo 2008; De Wit 2010). Comme nous l'avons vu dans les lignes précédentes, le sol est désormais la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat zaïrois. Ces attributs ne sont en fait que la consécration du processus de « nationalisation » du sol. L'article 387 du code foncier considéré ici stipule que les terres occupées par les communautés locales deviennent des terres domaniales qu'elles soient incorporées dans le domaine foncier privé de l'Etat. Kalambay (1989) et Kifwabala (2004) trouvent que cette disposition est la reproduction postcoloniale, à l'extrême, du schéma colonial de la domanialité. Il faut désormais un certificat d'enregistrement pour se prévaloir de droits fonciers sur les terres (Leisz 1998). En fait, le Code Foncier de 1973 opère une re-clarification juridique du statut des terres coutumières - qui appartiennent de jure à l'Etat (Kifwabala 2004 ; Mpoyi 2005).

Dans le droit fil de la « zaïrianisation », la Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 modifie et complète la loi n° 73-021, notamment en stipulant que tous les droits de propriété acquis par des Zaïrois avant cette date pouvaient être transformés en « concession perpétuelle » (Leisz 1998; Pèlerin 2010), à la seule condition que lesdites terres soient l'objet d'une mise en valeur économique. Les évolutions des

³¹ Leisz (1998:132) fait le commentaire suivant au sujet de cette loi: « En 1966, le gouvernement a promulgué la Loi Bakajika pour obliger les propriétaires des titres fonciers coloniaux à les renouveler à travers des titres prouvant que la terre est l'objet d'un bon et productif usage. »

³² Cette catégorie de terres est entourée d'une grande complexité juridique, selon les juristes congolais eux-mêmes. Les terres du domaine privé - pas celui, privé, de l'Etat - englobent les terres du domaine public détenues par des personnes publiques comme celles détenues par des personnes privées. Ces terres peuvent faire l'objet d'une concession (concession perpétuelle, concession ordinaire ou servitude foncière).

années 1970 et 1980 - construites autour des bases légales de la généralisation des notions de domanialité, immatriculation et enregistrement - parachèvent parallèlement la légalisation de l'individualisation de la terre (USAID 2010), en même temps qu'elles ajournent indéfiniment la question des droits coutumiers / communautaires à la terre. Des auteurs comme Oyono et Lelo Nzuzi (2006), De Wit (2010) ou Oyono (2010) montrent qu'en définitive et par-delà la référence à des notions mobilisatrices comme la « nationalisation » et la « zaïrianisation », le cadre légal définissant la tenure des terres au Congo a délibérément mis entre parenthèses la question des droits communautaires, au profit de la propriété publique et de la formation d'une élite agraire compradore ou étrangère (Pèlerin 2010). La preuve est que selon Leisz (1998), le régime de Mobutu a régulièrement dénoncé la propriété coutumière comme « féodale et arriérée » et a toujours préféré lui substituer la propriété individuelle perpétuelle (*freehold*, en anglais) et le modèle concessionnaire (voir aussi Salacuse 1985; USAID 2010).

Encadré 4: La rupture « systémique »

« La Loi Bakajika annulait toutes les cessions et concessions successivement accordées par l'État indépendant du Congo, par la colonie belge et par tous les pouvoirs concédants avant le 30 juin 1960. Aux termes de cette ordonnance-loi, l'État congolais s'est vu reconnaître le droit de reprise des droits fonciers, forestiers et miniers cédés et concédés avant le 30 juin 1960 (article 1^{er}) - ceci même dans le cas de droits de propriété dont les tiers (personnes physiques ou personnes morales) étaient devenus titulaires, ou exerçaient des droits subjectifs en participation avec l'État... La Loi n° 73-021 portant régime général des biens, du régime foncier et immobilier et du régime de sûreté adoptée constitue la base de l'actuel régime foncier congolais. Cette loi fait de l'État congolais le seul et unique propriétaire du sol et du sous-sol et elle fait de ceux-ci sa propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible. »

Source: Nobirabo (2008:7)

Les réformes sous le Congo « nouveau »

À ce jour, l'ensemble des textes complétant la Loi n° 73-021 constituent le Code Foncier de la RD Congo. Ils sont publiés dans le numéro spécial du Journal Officiel du 5 avril 2006 (RDC 2010). Des recueils ont aussi été produits par Mbalando (2000) et CODELT (2010). Selon Pèlerin (2010), les textes assemblés en 2006 forment un document procédurier et complexe de 339 articles. La tenure foncière statutaire y est caractérisée ainsi qu'il suit, en nous référant à Nobirabo (2008), De Wit (2010) et Pèlerin (2010). Premièrement, l'État est le propriétaire de toutes les terres, à travers le régime de la domanialité. Le patrimoine foncier de l'État - autrement dit «son domaine» - comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public³³. Deuxièmement, le domaine privé englobe toutes les autres terres ne relevant pas du domaine public (Nobirabo 2008). Par conséquent, toutes les terres, y compris les terres dites « indigènes » ou « coutumières », appartiennent statutairement à l'État. Troisièmement, la substance des textes fondateurs du régime de tenure en vigueur comporte d'autres indications clefs. Ainsi, tout comme Nobirabo, les autres analystes (Pèlerin et De Wit) montrent que la propriété foncière n'existe plus réellement avec le nouveau code foncier. En fait, les droits fonciers accordés par l'État aux personnes physiques ou morales sous forme de concession sont, au plan juridique, une variante « arrangée » des droits de jouissance. La preuve juridique de la concession est le titre, qui matérialise la procédure de son enregistrement.

Si nous n'avons que par intermittence abordé la question de la tenure forestière, c'est parce que, contrairement aux terres proprement dites, la gestion des forêts congolaises est longtemps restée plongée dans une « léthargie légale », amplifiée par les guerres et la faillite de l'État central et de ses institutions. Jusqu'aux années 2000, les forêts congolaises étaient gérées sur la base d'un texte

³³ Voir Article 25 du code.

colonial, le Décret Colonial de 1949³⁴, qui « constate » les droits fonciers coutumiers et dont le caractère très obsolète est démontré par Doumbé-Billé(2004) et Oyono et Lelo Nzuzi (2006). C'est en 2002 que l'Etat congolais promulgue un nouveau code forestier : le Code Forestier de 2002. Depuis sa promulgation et la relance du secteur forestier en RD Congo, ce code fait et continue de faire l'objet de nombreuses explorations et analyses. Nous nous intéressons à celles qui l'abordent dans sa qualité de « droit forestier ».

Dans l'ensemble, le nouveau « droit forestier » congolais présente une rupture légale avec le texte colonial de 1949 (Mpoyi 2005 ; Oyono et Lelo Nzuzi 2006; Trefon 2008; Trefon 2009). Par ailleurs, cet outil légal est indicatif d'un certain nombre d'avancées dans la perspective du transfert des pouvoirs et de la reconnaissance des droits communautaires aux terres forestières et aux ressources (Diaw *et al.* 2005; Trefon 2008; Nobirabo 2008; Fétiveau et Mpoyi 2009; De Wit 2010). Même si elle n'était pas absente du Texte Colonial de 1949, la *possession coutumière* des forêts par les communautés locales est davantage reconnue, protégée et promue [Art. 22]. Les droits d'usage sont réaffirmés et réactivés dans une cascade d'articles [Art. 1, 34, 36, 38, etc.]. L'Article 112 consacre aussi les droits d'exploitation. Appliqués au mécanisme des forêts des communautés locales, les droits d'usage reconnus et réactivés sont disposés « en forme d'escalier », avec des droits d'accès, les droits d'extraction, les droits de marché, les droits de régulation interne et de contrôle et les droits d'exclusion des communautés voisines (Oyono 2009; Oyono 2010; De Wit 2010).

Le texte (Code Forestier de 2002) indique que le régime forestier statutaire définit trois catégories de forêts: a) les forêts classées ; b) les forêts protégées; et c) les forêts de production permanente. Elles sont la propriété de l'État. Les concessionnaires ou les communautés locales peuvent être - dans des conditions toutefois particulières - « co-propriétaires » des ressources des forêts naturelles ou plantées dans leurs concessions ou dans les forêts qu'elles possèdent en vertu de la coutume. Selon Diaw *et al.* (2005) et Tchoumba (2010), les forêts protégées sont soumises à un régime moins restrictif par rapport aux droits des communautés locales, les droits d'usage et d'exploitation notamment (Mpoyi 2005; Tchoumba 2010). C'est ainsi qu'elles constituent les réserves foncières pour l'agriculture et peuvent aussi faire l'objet des contrats de concession.

C'est aussi sur les forêts protégées que les communautés locales peuvent solliciter des forêts des communautés locales et, ensuite, des concessions des communautés locales. Les catégories forestières sur lesquelles s'applique la consolidation des pouvoirs et des droits communautaires sont clairement définies (Diaw *et al.* 2005; Mpoyi 2005; Fétiveau et Mpoyi 2009; De Wit 2010). On note également dans le texte une évolution potentielle vers la reconnaissance du « droit de préemption » (Diaw *et al.* 2005). Par ailleurs, la participation des communautés locales aux « choix de gestion » est garantie dans le texte de la loi. Ainsi, elles devront toujours être consultées avant chaque opération de classement d'une forêt et avant chaque allocation d'une portion du domaine public forestier (Barume 2003; Diaw *et al.* 2005).

Toutefois, tous les analystes ci-dessus cités relèvent aussi les limites du code forestier en vigueur, s'agissant plus précisément du transfert des droits aux communautés locales (Fétiveau et Mpoyi 2009; De Wit 2010; Oyono 2010). Le registre légal actuel ne reconnaît pas aux communautés locales le droit de possession des forêts (Nobirabo 2008; Pèlerin 2010). Ceci veut clairement dire qu'il n'y a pas de *sécurité tenurale* pour les communautés forestières (Barume 2003; Oyono 2011). Il y a un déficit qualitatif et quantitatif des droits de tenure au niveau communautaire. Comme le montrent Lewis (2001), Colchester (2007) et Oyono, et Ndikumagenge (2010), la reconnaissance des droits territoriaux - pour les peuples autochtones notamment³⁵ - n'apparaît pas dans le registre légal actuel.

En abordant la question des droits de tenure communautaires, les analystes ont aussi revu et examiné d'autres instruments clefs. C'est le cas de la Constitution de 2006, à propos de laquelle Oyono (2010) note

³⁴ Le Décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier. A cet égard, Oyono et Lelo Nzuzi (2006) parlent de « *longue nuit institutionnelle* ».

³⁵ Les droits de tenure des Pygmées Batwa et Bambuti, par exemple, ne sont même pas déjà reconnus par les systèmes coutumiers existants (Lewis 2001; Colchester 2007; Oyono et Ndikumagenge 2010).

qu'elle consacre la notion de *propriété collective* acquise conformément à la coutume [Art. 34]. Ce texte fondamental reconnaît le droit aux moyens d'existence tirés des ressources naturelles, y compris les forêts [Art. 56 et 57]. Pour Trefon (2008) et Nobirabo (2008), il s'agit malheureusement là d'une perspective très étroite pour une question si critique. C'est aussi le cas de la Loi n°007 / 2002 du 11 juillet portant code minier et du décret d'application n°038 / 2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier, qui ne transfèrent visiblement pas de droits aux communautés locales (Ndela 2007; Mazalto 2008). La RD Congo a développé un code agricole depuis 2009: il est surprenant de constater que la question des droits de tenure des communautés locales n'est pas clairement abordée dans cet instrument politique (De Wit 2010). De même, selon Oyono et Ndikumagenge (2010), la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, résumée dans un document stratégique (DSRP)³⁶, n'incorpore pas la promotion des arrangements de tenure «pro-pauvres» dans sa factorisation des axes de réduction de la pauvreté. D'autres outils politiques majeurs sont caractéristiques de cette « omission », comme l'Agenda Prioritaire de la Réforme du Secteur Forestier, le Plan National d'Action Environnemental, le Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité et le Plan de Préparation à la REDD.

Lectures du zonage forestier et de la spatialisation des droits

Le zonage et le cadastre sont des approches de « maîtrises foncières et forestières » héritées des services forestiers et domaniaux coloniaux. Ces approches opèrent une représentation et une spécialisation de l'espace foncier et forestier fondées sur les systèmes d'utilisation des terres. Les premières opérations de zonage et de cadastre de l'espace foncier et forestier congolais visaient, en grande partie, à délimiter un domaine public et à le « clôturer », du fait de son utilité économique. C'est à travers ces premières opérations de cadastre que la tenure statutaire de la terre et des forêts s'est formée. Si nous ne nous intéressons qu'au Congo postcolonial, le schéma cadastral de base est défini par le Code Foncier de 1973 (et le recueil des textes fonciers de 2006), d'une part, et, d'autre part, par le cadastre minier dérivé du Code Minier de 2002 (Nobirabo 2008; Mazalto 2008)³⁷.

Nous avons déjà relevé que selon la littérature, dans le Congo post-1960, les législateurs et les décideurs n'ont pas développé de nouveaux instruments légaux et réglementaires destinés à remplacer le texte colonial de 1949 portant régime forestier. Le Code Forestier de 2002 fournit un modèle légal de classement des forêts: en fait, il s'agit d'un schéma de spécialisation des espaces forestiers à travers une typologie des fonctions et des utilisations des ressources (Oyono 2010). Ce classement forestier est indicatif d'un macro-zonage, comme on peut le comprendre à travers Diaw *et al.* (2005), Oyono (2009), Nobirabo (2008) et De Wit (2010). Les points de vue des experts forestiers (Eba'a Atyi et Bayol 2008; O'Neil *et al.* 2011) amènent à voir que cette spécialisation des espaces est souvent validée par des acteurs majeurs - des partenaires de l'Etat - comme les agences internationales, les ONG internationales et les investisseurs. Pour d'autres auteurs (Trefon 2006; Trefon 2008; Nobirabo 2008; Mpoyi 2010), elle est généralement contestée par les communautés locales et les organisations de la société civile. De même, le Programme National Forêts et Conservation s'est appuyé sur cette spécialisation des espaces forestiers³⁸ pour développer ses axes d'intervention.

Depuis le début des années 2000, le Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale (CARPE, sigle anglais)³⁹ travaille sur toute l'étendue de la RD Congo. Il a mis au point une approche novatrice de macro-zonage des aires protégées⁴⁰: il s'agirait en fait d'un « zonage programmatique » dans

³⁶ Voir (RDC 2005).

³⁷ Nous avons déjà vu plus haut ce que dit la littérature sur le Congo à propos des conséquences de l'adoption de ces outils sur les droits de tenure des communautés locales (Leisz 1998; Ndela 2008; Nobirabo 2008; Mazalto 2008; de Witt 2010; Pèlerin 2010).

³⁸ Environ 59% du réservoir foncier de la RD Congo sont couverts de forêts humides.

³⁹ CARPE est un vaste programme dont le but est de contribuer au maintien de la biodiversité et à la réduction du taux de déforestation en Afrique Centrale. Le programme, financé par le gouvernement américain, travaille dans douze paysages de conservation - qui sont en fait des complexes d'aires protégées.

⁴⁰ Les plans de zonage développés par CARPE et les ONG de conservation comme le World Wide Fund for Nature (WWF, sigle anglais), l'African Wildlife Fund (AWF, sigle anglais), la Wildlife Conservation

un « zonage national ». Le macro-zonage mis en œuvre par CARPE et ses partenaires (voir Note 36, *infra*) opère une définition et une distribution des droits de tenure, dans la mesure où les paysages de conservation sont divisés en macro-zones: « aires protégées » ; « zones d'extraction des ressources » et « zones de gestion communautaire des ressources naturelles » (Yanggen *et al.* 2010; Brown 2010; Hagen *et al.* 2011). Des plans de zonage de certains paysages forestiers, comme le Maringa-Lopori-Wamba (actuelle Province de l'Equateur), ont même déjà eu un cachet officiel comme schéma de référence (Hagen *et al.* 2011). Toutefois, des analyses soutiennent que les plans d'utilisation des terres et des ressources développés par les programmes de conservation de la biodiversité⁴¹, d'une part, et d'aménagement et de gestion des forêts, d'autre part, ne reposent pas trop souvent sur la reconnaissance effective et la promotion des droits des communautés locales (Barume 2003; Nobirabo 2008; Oyono et Ndikumagenge 2010). Des expulsions des populations autochtones de certaines aires protégées par les institutions étatiques de conservation sont même signalées (Barume et Jackson 1999; Nelson et Hossack 2003)⁴².

De nombreux acteurs de la gestion des forêts et de la conservation de la biodiversité utilisent la cartographie participative des territoires et des droits des communautés locales en RD Congo depuis le début des années 2000. Les projets en cours pour la mise en œuvre des forêts et des concessions des communautés locales l'ont placée au centre de leurs méthodologies sociales (De Wit 2010; CODELT 2010). A ce titre, cet outil revêt une triple fonctionnalité: d'abord, il propose un plan d'utilisation des terres articulé sur les représentations, les pratiques et les réalités locales; ensuite, il peut servir de base à la revendication et à la négociation des droits de tenure, d'une part, et à la gestion des conflits de tenure, d'autre part; enfin, il se présente comme un support à la prise de décision au niveau local et national. La littérature disponible sur le zonage des terres congolaises fait allusion au développement en cours d'un « zonage national » (De Wit 2010; Hagen *et al.* 2011), qui devra fédérer toutes les approches isolées de zonage et de développement des plans d'utilisation des terres. Le plan de zonage national de la RD Congo est un outil très attendu, tout comme sa corrélation technique et juridique avec l'approche de macro-zonage de CARPE.

Synthese des vues post-modernes

Parallèlement aux réformes « modernistes », un corps de la littérature aborde les implications et les effets des évolutions institutionnelles et juridiques en cours sur les droits communautaires de tenure foncière et forestière. Des auteurs ont souvent proposé des lectures alternatives de la question de la tenure et du débat sous-jacent. De même, un courant littéraire influencé par les approches de « réforme des réformes » - notamment les réformes agraires, les réformes de tenure (au sens le plus prudent) et la sécurisation des droits des communautés - a émergé sur la RD Congo dans les années 2000. Ce corps de la littérature agrège des lectures d'« adaptation réciproque » des systèmes de tenure, de « radicalisme tenurial », de « pragmatisme tenurial » et de « couplage des droits de tenure et des droits de l'Homme ». Les références sur ces différentes vues sont parcourues dans la présente section.

Adaptation réciproque et pragmatisme tenurial

De multiples lignes de compréhension et d'analyse des questions de tenure articulent des perspectives théoriques fondées soit sur l'harmonisation des systèmes soit sur la cohabitation, dans l'altérité, des différents ordres juridiques. Se situant sur un plan plus global couvrant toute l'Afrique subsaharienne, Lavigne Delville (1999) trouve que des efforts doivent être déployés par le législateur pour harmoniser les systèmes de tenure issus du droit formel et des droits coutumiers. Tout en retraçant les échecs des

Society (CS, sigle anglais) et Conservation International s'inspirent des modèles du Service Forestier Américain (US Forest Service).

⁴¹ Selon les estimations disponibles (USAID 2010), les aires protégées représentent environ 8,6% de la superficie totale du pays. Ce pourcentage doit officiellement être porté à 20%.

⁴² Cette question se trouve au cœur d'une véritable controverse et jusqu'à présent le débat reste presque entier quant à l'effectivité et aux circonstances des pratiques d'expulsion des Pygmées Batwa et Bambuti des parcs nationaux par l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (voir aussi Oyono et Ndikumagenge 2010).

expériences tentées jusqu'alors, cet auteur montre les avantages comparatifs de l'harmonisation des systèmes de tenure, y compris la légitimité sociale sous-jacente et le potentiel des systèmes locaux pour la résolution des conflits et pour les arbitrages. Sur un plan purement domestique, les analyses des juristes congolais - dont la force est de mettre face à face le caractère hégémonique du droit écrit et certaines imperfections du droit coutumier (Kalambay 1982; Mungangu Matabaro 1999) - sont davantage enclins à proposer des emprunts réciproques.

Etant donné que le système formel, d'une part, et les systèmes coutumiers, d'autre part, sont tous régis par l'altérité - parce qu'ayant évolué en faisant des emprunts -, Kalambay (1970), Inonga (1974); Kalambay (1982) et Mungangu Matabaro (1997), s'inspirant souvent des vues des auteurs comme Kouassigan (1982) ou Lavigne Delville (1999), affichent, explicitement ou implicitement, une option préférentielle pour la cohabitation des deux systèmes. On note que tout en exhumant les limites socio-politiques des systèmes coutumiers⁴³, Inonga (1974) et Mungangu Matabaro (1997) soutiennent que le régime statutaire de tenure, du fait de son faible ancrage dans le milieu rural⁴⁴, ne parvient pas à exister tout seul et imposer un « monisme légal ».

Environ 97% des terres congolaises sont *de facto* sous la juridiction coutumière et ses différents systèmes (USAID 2010). C'est pourquoi, d'après des auteurs comme Inonga et Mungangu Matabaro, le système formel doit « accepter » de cohabiter avec les systèmes coutumiers, résilients et toujours prégnants dans le milieu rural⁴⁵. Comme le notent Diaw *et al.* (2005) dans une perspective théorique et empirique plus large - mais dont les connivences avec le cas congolais sont flagrantes - les efforts et tentatives de suppression des systèmes non conventionnels ayant eu des résultats plus que mitigés, d'autres approches politiques devraient être développées et testées. L'adaptation réciproque est une des pistes qui semble donc émerger des conclusions des auteurs congolais (Kalambay 1970; Inonga 1974; Kalambay 1989).

En plus des arguments ci-dessus évoqués, la thèse de l'adaptation réciproque est nourrie par une vue que l'on pourrait qualifier de « pragmatique ». Certains auteurs contemporains abordent la question de la tenure foncière et forestière en RD Congo avec des arguments fondés avant tout sur des réalités juridiques qui sont façonnées par l'évolution des politiques et la transformation structurale des enjeux accompagnateurs. Sans adopter une posture normative, ces analyses pragmatiques font juste une évaluation des conditions actuelles de tenure et des facteurs qui les ont habilitées (Leisz 1998; Vlassenroot et Huggins 2005; Diaw *et al.* 2005; Oyono et Lelo Nzuzi 2006; Fétiveau et Mpoyi 2010). La caractéristique cardinale de ce segment de la littérature est qu'il fournit des « éléments de position » pour divers autres courants de pensée générés par la question de la tenure foncière et forestière.

⁴³ Notamment à travers la corruption des chefs de lignage et la perversion de l'autorité locale par le gouvernement central et provincial et les prébendes. USAID (2010:9) note que : « *Des autorités traditionnelles, comme les chefs, continuent d'administrer les terres à la place des communautés locales dans plusieurs endroits, souvent en alliance avec des responsables gouvernementaux* ». La question de la reconnaissance est fondamentale dans l'analyse de la question des droits par l'économie politique. Selon Ribot - qui travaille sur cette question sous l'angle de la décentralisation et de la gouvernance des ressources (Ribot 2010) - la citoyenneté inclusive ne peut émerger que du transfert des droits et pouvoirs directement aux populations (« reconnaissance substantive »), à travers des mécanismes de démocratie locale. Mais les gouvernements centraux préfèrent passer par un écran d'institutions et d'intermédiaires institutionnels dont l'action locale conduit plutôt à une « reconnaissance tactique ». Mungangu (1997), par exemple, met à nu les mobiles de la dislocation des institutions locales de gouvernance de la terre dans l'est du pays, dans le Kivu, dans le tourbillon des migrations et des conflits et avec l'aval des responsables gouvernementaux.

⁴⁴ Selon USAID (2010), environ 66% des 65 millions de Congolais vivent en milieu rural.

⁴⁵ Nous nous intéressons davantage aux terres rurales dans le présent essai. Mais l'insécurité de la tenure n'est pas que rurale en RD Congo. Ainsi, dans la zone urbaine et péri-urbaine de la ville de Kinshasa, environ 77% des résidents ont chacun leur parcelle de terre selon un rapport de l'USAID (USAID 2010). Mais selon ce rapport, 30% ont des droits formels sur leur parcelle, sous la forme de concessions perpétuelles.

Les perspectives humanistes et le radicalisme tenural⁴⁶

Une très large frange de la littérature abordée dans les sections antérieures à la présente section propose des lignes d'analyse desquelles de nombreuses leçons stratégiques sont tirées, y compris les limites de la tenure statutaire et les effets négatifs de la configuration de la distribution légale des droits de tenure foncière et forestière sur la reconnaissance, l'équité, la citoyenneté inclusive⁴⁷, les moyens d'existence et le statut des populations autochtones (Mathieu et Kazadi 1999; Barume et Jackson 1999; Pèlerin 2010; Mpoyi 2010; Oyono et Ndikumagenge 2010; etc.). Les vues les plus normatives de ce bloc littéraire « condamnent » de manière tangible le système formel de tenure tel qu'il existe en RD Congo depuis le début du XX^{ème} siècle, sous toutes les formes qu'il a revêtues (Nobirabo 2008). Cependant, la majeure partie de ces analyses ne cherche pas à convertir les leçons apprises en options d'influence des politiques de tenure, et restent « théoriques ».

En revanche, les défenseurs des droits communautaires de tenure - davantage influencés par les valeurs humanistes et la justice distributive - se sont orientés vers l'examen des conditions et stratégies susceptibles de transformer la décision politique, légale et administrative. Depuis le début des années 2000, ce courant humaniste, organisé autour de l'interrogation suivante: « *A qui appartiennent les forêts du monde?* » (White et Martin 2002; Almeida et Hatcher 2011), ouvre la voie à la prise en compte politique et stratégique de la relation de tenure entre les Etats et les communautés locales. Ce courant de pensée et d'action politique construit son argumentaire sur le fait qu'historiquement, les droits coutumiers sont antérieurs aux régimes de tenure modernes. C'est le mouvement intellectuel et philosophique des « *droits et des ressources* ». Puisant dans le constat selon lequel les droits des communautés locales à la terre et aux forêts sont fragiles et instables, cet argumentaire utilise à la fois les leviers épistémologiques de la philosophie politique et de l'écologie politique. Il concentre une bonne partie de ses efforts théoriques et stratégiques sur des analyses des situations de tenure et le développement des arguments susceptibles de servir au dialogue avec les concepteurs des législations, les concepteurs de politiques et les décideurs.

Des réflexions et des analyses moulées dans cet objectif stratégique sont conduites en RD Congo depuis un certain nombre d'années (Oyono et Lelo Nzuzi 2006; Barrow *et al.* 2009; Oyono 2009; Oyono et Barrow 2011; De Wit 2010; Almeida et Hatcher 2011; Karsenty et Assembe 2011). Prenant appui sur le Code Forestier de 2002, Oyono et Lelo Nzuzi identifient et inventorient les pouvoirs et les droits transférés aux communautés locales de la RD Congo « *au sortir d'une longue 'nuit institutionnelle'* ». Ces deux auteurs mettent l'accent sur l'innovation que constitue la possibilité juridique offerte aux communautés locales de créer des forêts et des concessions, et y voient la reconnaissance de leurs droits aux « forêts protégées » (une des catégories forestières définies par la loi). Après avoir brossé un tableau de la situation de la tenure forestière dans le Bassin du Congo (y compris la RD Congo), Barrow *et al.* (2009) font remarquer que la reconnaissance et la sécurisation des droits des communautés locales aux forêts et aux ressources forestières devraient les habiliter à mettre en place de petites entreprises et à s'insérer de manière productive dans le marché local et national des produits forestiers.

Quels sont les droits de tenure détenus en date par les communautés locales? Comment peut-on les catégoriser pour en connaître l'amplitude exacte? Oyono (2010) les a identifiés - voir plus haut - et a tenté de les incorporer dans la grille des droits de tenure employée par la théorie⁴⁸. Pour cet auteur, les droits

⁴⁶ Ce couplage ne devrait pas occulter les différenciations philosophiques, stratégiques et politiques qui existent entre ces deux approches. L'humanisme tenural s'est construit par la transposition des valeurs véhiculées par les droits de l'Homme - « *rights-based approach* » - et la justice environnementale. Sa finalité est le développement de réformes adaptatives. A l'inverse, le radicalisme tenural est davantage prôné par les activistes et les traditionalistes, qui militent pour une reconversion totale des systèmes statutaires au profit des systèmes coutumiers et / ou indigènes.

⁴⁷ La citoyenneté inclusive se caractérise par l'accès de tous les citoyens à l'espace public (les ressources notamment), la participation à la prise de décision, la capacité de dire « oui » ou « non » et la démocratie à tous les niveaux de la société.

⁴⁸ Lorsqu'elle aborde la question des droits de tenure, l'école « de la propriété commune » identifie les droits d'accès, les droits de retrait, les droits de gestion, les droits d'exclusion et les droits

transférés aux communautés locales par le code forestier en vigueur découlent manifestement du processus de décentralisation de la gestion des forêts congolaises. Il estime que le projet congolais de gestion décentralisée des forêts pose, *par défaut*⁴⁹, les jalons de la reconfiguration des droits de tenure subalternes existants (voir Note 48). Dans leur analyse légale, Almeida et Hatcher (2011) notent qu'en dépit de la mise en œuvre du processus de décentralisation, les droits des communautés locales ne sont pas, *de jure*, sécurisés, dans la mesure où elles ne peuvent avoir de titres sur les terres coutumières et la volonté réelle de reconnaissance de leurs droits reste faible. Les implications de l'analyse de ces deux auteurs sont destinées à être injectées dans les efforts d'influence des politiques dans le pays.

Dans un travail préliminaire, De Wit (2010) fait la revue du paysage institutionnel de la DR Congo en rapport avec la question des droits communautaires de tenure. S'il trouve, comme d'autres auteurs, que le code forestier en vigueur est une avancée, De Wit ne semble pas très enthousiasmé par le code agricole, du moins en ce qui concerne la consolidation des droits communautaires aux terres agricoles et aux terres forestières. Pareillement, il questionne, par anticipation, le potentiel habilitant du processus, en cours, de révision du Code Foncier de 1973. De Wit explore aussi les opportunités dont sont porteurs les outils politiques et légaux existants, en termes d'avancée des droits communautaires de tenure. Trois outils se distinguent, à savoir, i) les textes sur la mise en œuvre des forêts et concessions des communautés locales, ii) le projet de la foresterie communautaire, et iii) la stratégie nationale de la REDD+⁵⁰. L'effort de cet auteur conclue globalement à la fragilité des droits communautaire de tenure.

A côté de cette perspective « humaniste »- et son souci de justice environnementale et d'équité -, d'autres experts de la question des droits des communautés locales, y compris les droits « spécifiques » des populations indigènes, adoptent une posture plus dure. Nous appelons cette posture le « radicalisme tenural ». Il s'agit d'une littérature scientifique, mais dont l'autre caractéristique est qu'elle fournit des arguments et des armes théoriques et juridiques aux groupes de pression et à de potentiels mouvements sociaux (Barume et Jackson 1999; Nelson et Hossack 2003; Nobirabo 2008; Oyono et Ndikumagenge 2010). Ce segment de la littérature pose comme axiome de base de sa démarche la contestation de l'hégémonie tenurale délibérée de l'Etat central congolais et la marginalisation sous-jacente des communautés locales, au profit des intérêts compradores, et estime « qu'il faut y mettre fin ». Barume et Jackson font une *interprétation radicale* de la sortie des Pygmées Batwa des aires protégées de l'est du pays sous les injonctions administratives de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature⁵¹. Nobirabo insiste sur le caractère illégitime de la dépossession des terres coutumières par l'Etat colonial et postcolonial. Cette frange de la littérature procède assez souvent à une certaine *idéalisat*ion de la tenure coutumière - une sorte de *culturalisme* - et plaide pour la prise en compte maximale des droits des communautés locales dans le régime statutaire national et dans le régime international développés autour des enjeux de gestion des ressources naturelles, de partage des bénéfices et du développement.

d'aliénation. Ce paquet de droits fonde la gouvernance des ressources, à savoir les règles et mécanismes de prise de décision rattachés à chacune de ces séries de droits. Les droits d'exclusion et les droits d'aliénation représentent les droits les plus achevés. Le lexique légal des codes forestiers fait généralement référence aux droits d'usage, dont l'étiquetage date de la colonisation, qui est une variante des droits de retrait (des ressources). Certains chercheurs et activistes considèrent les droits d'usage comme une catégorie *subalterne* de droits et un *avatar* - un *leurre politique* - des droits effectifs de tenure.

⁴⁹ Ce constat est confirmé par Almeida et Hatcher (2011).

⁵⁰ Il s'agit d'un document politique qui développe toute la vision, les axes de préparation et les lignes de mise en œuvre du mécanisme de la réduction des émissions de gaz issus de la déforestation et de la dégradation des forêts, en abrégé REDD. REDD+ englobe cet aspect cardinal, mais incorpore aussi des arrangements compensatoires pour les pays qui se seront montrés - ou qui veulent être - de *bons élèves* de la REDD.

⁵¹ Voir aussi Note 39, *supra*.

Opportunités et menaces

Les droits communautaires à la terre et aux forêts ont été disqualifiés lors de la formation du régime foncier moderne en RD Congo par les Belges. Les analyses dégagent toutefois un invariant dans le « choc des cultures juridiques » qui a eu lieu au début du XX^{ème} siècle: les systèmes de tenure coutumiers, à la fois le socle et le paravent des droits communautaires, n'ont pas disparu. Les facteurs « déstructurants », à géométrie variable, ont souvent provoqué des dynamiques inverses, à savoir des formes de restructuration et de re-émergence. Ces dernières en ont dans l'ensemble assuré la reproduction. En date, le sort des droits communautaires⁵² continue à se jouer sous un mode fluctuant, dicté par une foule d'enjeux cruciaux, nationaux et internationaux. A ce niveau, il faut que l'on s'entende bien sur le fait que les droits communautaires de tenure sont davantage des droits détenus par des « communautés de sang », les familles, les lignages et les clans. Le destin des droits communautaires peut donc difficilement être « entrevu » sans le mesurer à l'aune des perspectives des sociétés locales. Mais ceci constitue la tenure d'un autre débat.

La littérature disponible sur - ou associable aux schémas tenuraux en jeu dans - la RD Congo est riche en efforts d'identification des facteurs habilitants (opportunités) et limitants (menaces) pour des droits communautaires améliorés et durablement consolidés. La date de naissance de l'identification de ces différents facteurs par la littérature n'est pas déterminée. Si des analystes coloniaux ont, pour certains, pointé du doigt les effets « déstructurants » du développement colonial et de la « mise en valeur » des terres sur des droits existants, une véritable démarche outillée n'a commencé à être opérée qu'après l'indépendance et les « espoirs avortés » du volontarisme développemental des années 1970. Ceci étant, s'agissant des opportunités et menaces, on peut parler de « preuve par l'invisibilité », pour les premières, et de « preuve par la visibilité » pour les secondes.

Les Facteurs Habilitants

C'est comme si pour les auteurs des analyses institutionnelles, politiques et légales développées sur les facteurs habilitants des droits de tenure communautaires, débattre des facteurs habilitants pour les droits communautaires de tenure, c'est avancer sur « un terrain glissant ». Car il ne semble pas avoir de critères tangibles d'identification de ce qui peut être une opportunité pour la consolidation des droits communautaires à la terre, aux forêts et aux ressources. Tout comme il n'y a pas assez de preuves même de la constatation de ces opportunités. Sont donc mis ensemble, des facteurs constatés, d'une part, et des facteurs identifiés à partir d'une vue prospective ou d'un scénario ou vision du futur, d'autre part.

La *transition démocratique* et l'enclenchement d'une irréversible évolution vers le pluralisme politique à la fin des années 1990 - bien que « gâchées » peu après par les conflits armés - ont été les points d'ancrage du cadre fondateur de la reconnaissance de tous les droits citoyens en RD Congo (Nzongola-Ntalaja 2004; Poutier 2008; Trefon 2009), y compris, peut-être, les droits des communautés locales à la justice environnementale. Parmi les outils les plus prometteurs pour la valorisation des droits des communautés locales, il y a, assurément, le Code Forestier de 2002, dont le potentiel innovateur est - en dépit de profondes réserves - reconnu par une foule d'auteurs (Barume 2003; Trefon 2005; Diaw *et al.* 2005; Oyono et Lelo Nzuzi 2006; Trefon 2008; Fétiveau et Mpoyi 2009; Hoare 2009; De Wit 2010; etc.). Le dénominateur commun de ces références est l'identification et l'exploration des pouvoirs de gestion des forêts et des bénéfices transférés aux communautés locales. Des sections antérieures abordent ces pouvoirs sous l'angle de la reconnaissance des droits aux terres forestières et aux ressources.

Dans une courte note contributive à la réflexion stratégique sur le cadre institutionnel sub-national de mise en œuvre des forêts des communautés locales⁵³, Oyono (2009) montre que la *décentralisation*

⁵²La présente revue de la littérature ne tranche pas la question de la pertinence des systèmes coutumiers fondateurs des droits communautaires, d'une part, et celle du régime dit moderne, d'autre part. Cet effort doit être fait par d'autres types d'analyse.

⁵³ La note a été développée à la demande de Forests Monitor en République Démocratique du Congo et de Rights and Resources Initiative.

administrative congolaise - bien que bloquée dans son nouveau schéma⁵⁴ - et la *décentralisation de la gestion des forêts* ont des points d'intersection susceptibles de conduire à la définition des pouvoirs discrétionnaires pour les autorités provinciales et de promouvoir la prise de décision locale en faveur de la reconnaissance de formes améliorées de droits communautaires⁵⁵. Se concentrant sur la décentralisation administrative, Melmoth (2009) esquisse les avantages du transfert des pouvoirs à des autorités provinciales en termes de développement local et d'accès des citoyens aux richesses naturelles. Pour Oyono et Lelo Nzuzi, les décentralisations congolaises constituent une porte d'entrée « opportuniste » pour l'amélioration qualitative et quantitative des droits communautaires aux terres forestières, aux ressources et aux bénéfices issus de leur exploitation à des fins commerciales.

Encadré 5: La dimension « opportuniste » des décentralisations congolaises

La théorie institutionnelle et l'action politique établissent une forte jointure entre les réformes de décentralisation et les réformes de tenure de la terre et des ressources naturelles. Cette *approche interactionniste* tisse son argumentation sur le fait que les processus inhérents à ces deux catégories se renforcent mutuellement et entretiennent des interrelations structurelles et fonctionnelles. Dans sa connotation primordiale, la décentralisation est un acte légal par lequel le gouvernement central se dessaisit de certains pouvoirs et de certaines responsabilités, pour les transférer à des acteurs et à des institutions situés plus bas dans l'échelle politique, administrative et territoriale. En RD Congo, les analystes fondent de sérieux espoirs sur le fait que des décentralisations démocratiques auront forcément des effets bénéfiques sur les droits de tenure des groupes pauvres et vulnérables.

Source: Oyono (2011).

Des initiatives mises en œuvre dans le sillage des dispositions de la loi forestière en vigueur sur les forêts et concessions des communautés locales offrent des opportunités tangibles pour une sécurisation minimum des droits communautaires aux terres forestières et aux ressources en RD Congo. C'est le cas avec le projet de la FAO⁵⁶ intitulé « *Projet de développement et de la Mise en Oeuvre de la Foresterie Communautaire en République Démocratique du Congo* » - FORCOM, initié en 2007, qui a permis de développer les premières moutures du cadre réglementaire des forêts et des concessions des communautés locales (De Wit 2010). C'est aussi le cas du projet sur les « *Modes de Gestion des Forêts des Communautés Locales* » - FORCOL, qui est complémentaire au projet de la FAO (De Wit 2010). Avant, Hoare (2009) a fait remarquer que le nouveau projet de promotion de la foresterie communautaire en RD Congo est un atout essentiel pour la consolidation des droits des communautés locales. Ce projet, intitulé « *Projet de Mise en Oeuvre des Forêts des Communautés Locales et Autochtones en RDC* » promeut une approche de gestion des forêts basée sur la sécurisation des droits communautaires⁵⁷.

A ce jour, l'on note une augmentation des travaux sur le mécanisme de la REDD+, d'une part, et sur sa relation avec les droits de tenure, d'autre part (Rodgers 2008; Westholm *et al.* 2010; DRC 2010; De Wit 2010; Karsenty et Assembe 2011; Achu Samndong 2011; Peach Brown 2011). La REDD+ et le mécanisme parallèle des «droits carbone» - deux mécanismes que Karsenty et Assembe recommandent de ne pas confondre - se présentent comme des facteurs susceptibles d'habiliter les droits communautaires aux terres forestières et aux ressources. De Wit y voit une opportunité cardinale à travers laquelle les droits des communautés locales peuvent être juridiquement valorisés et davantage sécurisés. Ces mécanismes pourraient aussi être des cadres de négociation de l'accès aux bénéfices, des termes de la justice distributive, de l'équité sociale et de la citoyenneté. Peach Brown insiste sur les avantages ajoutés de la

⁵⁴ Le projet de passage du nombre de provinces de 11 à 25, contenu dans la constitution de 2006, n'a pas encore vu le jour.

⁵⁵ Cette note reprend le point de vue développée par Oyono et Lelo Nzuzi quatre ans plus tôt.

⁵⁶ Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

⁵⁷ Selon Diaw *et al.* (2005), la reconnaissance des droits des communautés locales constitue une des mesures incitatives pour la mise en œuvre des concessions communautaires.

reconnaissance des droits spécifiques des femmes, y compris les droits à la terre. L'analyse de Karsenty et Assembe sur les systèmes fonciers et la REDD+ est opportune, et à conseiller, en ce sens qu'elle fournit des mises en garde scientifiques sur la prise en compte des implications du dualisme légal en matière de tenure. Des auteurs nourrissent aussi de légitimes espoirs à l'égard du Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP). Cet outil méthodologique pose comme postulat philosophique et stratégique la reconnaissance des droits des communautés locales - y compris les peuples autochtones -, et de leur capacité à dire « non » à l'installation des industries extractives sur leurs terres coutumières (Nobirabo 2007; Lewis *et al.* 2008). A ce titre, son institutionnalisation en RD Congo constituerait une avancée.

La littérature aborde - avec une amplitude et une profondeur variables - de nombreuses autres opportunités pour les droits communautaires. L'effervescence en cours dans la société civile congolaise⁵⁸ et la floraison subséquente des organisations, des cercles de réflexion stratégique et des groupes de pression⁵⁹, depuis le début des années 2000 (Trefon *et al.* 2004; Oyono et Lelo Nzuzi 2006), sont généralement présentées comme une opportunité pour la promotion et la valorisation des droits des communautés locales aux ressources et aux bénéfices. Les processus en cours de révision du Code Foncier de 1973 et de développement du zonage national ainsi que la prise en compte de la tenure foncière et forestière dans le Forest Investment Program (FIP)⁶⁰ sont aussi vus comme autant d'opportunités politiques et légales et de facteurs susceptibles d'habiliter les droits communautaires (De Wit 2010), tout dépendant de la formulation stratégique de cette question par les acteurs locaux et de la négociation. Enfin, le rôle potentiellement catalysant de la communauté des bailleurs de fond en faveur de la gouvernance des ressources naturelles et de la reconnaissance des droits des communautés dans la négociation des termes de la réforme foncière et du zonage national est souligné par USAID (2010) et RDC (2010).

Les Facteurs Limitants

L'utilisation des terres forestières pour les besoins de la *conservation conventionnelle de la biodiversité* est, pour certains auteurs, généralement ciblée comme une menace pour la sécurité des droits communautaires. Les effets négatifs de la création et de l'extension de la superficie nationale des aires protégées⁶¹ sur les droits des peuples autochtones sont analysés par Jackson et Barume (1999) et Nelson et Hossack (2003). S'appuyant sur les avantages supposés de la décentralisation, Oyono (2011) questionne le rapport entre l'exercice local des pouvoirs et la conservation conventionnelle et l'accès restrictif aux ressources que celle-ci a institutionnalisé. La dislocation des moyens de subsistance comme conséquence de l'accès restrictif façonné par la conservation conventionnelle est abordée par de Merode (2008).

Nous devons quand même signaler que la question de l'exclusion des populations des aires protégées en RD Congo articule une controverse dont la profondeur historique et la complexité théorique dépassent le cadre de cette revue. Aux preuves apportées par des analystes comme Cernea et Schmidt-Soltau (2003) ou Brockington (2005) sur les propriétés exagérément restrictives de la conservation à travers les aires protégées, avec des cas extraits de la RD Congo, Tshombe (2007), par exemple, fournit des contre-arguments. Des travaux récents d'évaluation des programmes de conservation de la biodiversité en RD Congo (Hagen *et al.* 2011; O'Neil *et al.* 2011) - non concentrés sur la question des droits de tenure, toutefois - tendent aussi à prouver que l'approche macro-zonage des aires protégées développée et mise en œuvre par CARPE procède au bout du compte à une forme d'institutionnalisation des droits communautaires dans les macro-zones dites à « gestion communautaire ». Les débats devront se multiplier à l'avenir sur cette controverse.

⁵⁸ Le risque de rétention des pouvoirs par cette dernière au détriment des communautés locales est évident ici comme ailleurs (voir Ribot 2010).

⁵⁹ En attendant la structuration de vrais mouvements sociaux informés et radicaux.

⁶⁰ Le FIP est basé sur six axes d'appui, y compris le « reboisement / reforestation », « l'agriculture de subsistance », le « plan d'utilisation des terres / zonage », la « tenure foncière et forestière », « l'utilisation améliorée du bois énergie » et le « développement local intégré » (DRC 2010).

⁶¹ USAID (2010) note à ce propos que moins de 10% des 20 % de la superficie du territoire national prévus par la législation sont actuellement convertis en aires protégées.

L'utilisation des terres forestières par les *concessions agricoles* n'est pas une nouvelle option politique pour le développement du Congo. Autant ce choix a produit des richesses pour les concessionnaires, des revenus fiscaux pour l'Etat et des emplois pour les nationaux, autant il a produit des effets pervers sur la gouvernance des terres (Harms 1964; Mathieu et Kazadi 1990), la spoliation et la concentration foncières par exemple. Une nouvelle forme de concentration foncière est en train de prendre vertigineusement racine en RD Congo (Mpoyi 2010; World Bank 2010; USAID 2010), à savoir l'accaparement des réservoirs fonciers par des multinationales agricoles, en vue de la production de la matière première pour les biocarburants. L'accaparement des terres se traduit *de jure* comme *de facto* par l'occupation des terres coutumières, l'expropriation et l'abolition des droits des communautés locales (Liversage 2011). En RD Congo - et dans d'autres pays d'Afrique Centrale -, ce processus pose la question des droits fonciers en des termes nouveaux et met à nu les insuffisances du système national d'administration des terres (Liversage 2011).

Les *industries extractives* (y compris l'exploitation forestière commerciale) - si elles sont incontrôlées, comme c'est le cas - limitent fortement les droits communautaires. Les travaux associés avec la conservation de la biodiversité en RD Congo sont assez critiques vis-à-vis de cette forme d'utilisation et d'occupation des terres - autant que les analystes des droits de tenure -, qu'ils considèrent comme une menace implacable (USAID 2010; O'Neil *et al.* 2011). En rapport avec la question des droits communautaires, on peut bâtir une « théorie des effets conjugués » sur ce point, comme le démontre cette tentative de syllogisme: « *Les industries minières hypothèquent les droits des conservationnistes or les aires protégées pour la conservation hypothèquent les droits communautaires aux ressources donc les industries minières hypothèquent les droits communautaires* ». Avec le plus grand potentiel minier d'Afrique, la RD Congo est le paradis des concessionnaires depuis le XXème siècle (Coquery-Vidrovitch 1972). Leur installation a toujours été synonyme de déni des droits communautaires aux terres; malheureusement, en date, il n'existe manifestement pas d'analyses spécifiques concentrées sur le rapport entre la tenure des terres sous concessions et lesdits droits (Oyono 2011).

L'accès à la terre a, comme assez souvent, joué un rôle majeur dans les *conflits ethniques* qui se sont multipliés à l'est de la RD Congo depuis la fin des années 1990. Selon Laurent *et al.* (1997) et Mathieu et Mafikiri (1998), ces conflits - alimentés par des mouvements perpétuels de populations - ont pour épice les deux Kivus (Jackson 2006), qui sont de véritables réceptacles de la violence foncière et ethnique alimentée par la dépossession et / ou la contestation des droits de certains groupes ethniques (Vlassenroot et Huggins 2005; Jackson 2006). Ces auteurs montrent que les enjeux fonciers et les conflits d'accès à la terre débouchent sur une forte instabilité de la structure des droits tenuraux au niveau local. D'autres auteurs examinent le rôle des effets des variations climatiques, de la dégradation environnementale et des luttes pour l'adaptation qui en découlent sur les droits communautaires dans certaines provinces de la RD Congo (Hendrix et Glaser 2007), les provinces orientales notamment. Des approches et méthodologies sociales post-conflit associant l'amélioration de la situation de tenure des communautés - suite aux dislocations territoriales - avec la consolidation des moyens d'existence sont proposées pour atténuer les effets dévastateurs (Unruh 2004).

Les Facteurs Ambivalents

Il se dégage en filigrane de la littérature que des facteurs étiquetés comme «habilitants» (opportunités) ou « limitants » (menaces) ont aussi un caractère ambivalent. L'altérité des facteurs peut être identifiée à travers Oyono (2011), qui pense, à ce propos, que si des préconditions de l'émergence de la démocratie locale ne sont pas remplies, le processus de décentralisation court le risque d'être capturé par les élites sub-nationales, aux dépens des populations locales. Les conditions de tenure actuellement en effet en RD Congo sont définies par l'Etat. Tous les éléments fondateurs des facteurs qui sont présentés dans cette revue comme « habilitants » ou « limitants » - dans la perspective des droits communautaires améliorés - sont, en dernière analyse, institutionnellement adossés sur la tenure statutaire. La mise en œuvre des initiatives comme la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté et la Country Assistance Strategy⁶² peut, au

⁶² La Country Assistance Strategy (CAS) a été développé sous l'égide de la Banque Mondiale et comporte un certain nombre d'axes d'assistance post-conflit.

regard des grands projets infrastructurels planifiés et des nouveaux investissements (O'Neil *et al.* 2011), conduire à la violation des droits communautaires enracinés dans les systèmes coutumiers d'occupation et d'utilisation des terres.

De Wit (2010) attire l'attention sur les effets directs et indirects du FIP. La RD Congo a été choisie comme un cas pilote pour ce programme en raison de l'avancée jugée satisfaisante de son processus REDD+. La mise en œuvre de ses axes d'appui peut comporter (voir Note 60, *supra*) - toutes proportions gardées - des risques et des menaces pour la sécurité des droits communautaires existants et pour leur amélioration qualitative. Le développement du zonage national, susceptible de s'appuyer sur les méthodologies disséminées par le CARPE (O'Neil 2011), et la révision du texte fondateur de la tenure foncière (le code foncier), inclus dans les axes du FIP, pourraient bien ne résulter qu'à une reproduction de la tenure statutaire en vigueur ou à une production d'un de ses *avatars*. Il en est de même avec d'autres initiatives en cours de démarrage (RDC 2010), comme le Programme National Forêts et Conservation - dont le Projet de la Foresterie Communautaire est une des composantes -, qui peut soit conduire à la consolidation des droits communautaires, soit favoriser le statut quo dans la question de la tenure.

Conclusion

Au terme de cet essai, nous pensons que, tout d'abord, une mise au point théorique et conceptuelle est nécessaire sur certains mots clefs. Par exemple, on ne peut parler de droits communautaires sans faire référence aux systèmes qui les fondent. Les droits communautaires abordés dans cette revue sont façonnés par le régime coutumier de tenure et les différents systèmes d'occupation et d'utilisation des terres afférents. Alors, peut-on raisonnablement plaider pour la sécurité de ces droits sans en faire autant pour le régime qui les fondent? Cette interrogation interpelle la théorie - à savoir les spécialistes du droit foncier et forestier et les érudits de l'économie politique, de la socio-anthropologie et de la philosophie politique. « Droits communautaires » et « droits collectifs », « systèmes coutumiers » et « systèmes traditionnels » sont aussi des portes d'entrée pour la compréhension conceptuelle que les analystes doivent ouvrir.

La présente revue a été développée dans une perspective longitudinale, où l'évolution de la structure de la tenure foncière et forestière a été retracée à partir de plusieurs thèmes cardinaux. Ceci a été un choix méthodologique de notre part, car nous aurions aussi pu procéder autrement. Nous aurions pu partir des *enjeux du présent* (réformes, conservation de la biodiversité, décentralisation, débat sur le climat, REDD+, contexte post-conflit, cession des terres, expansion des concessions minières et agricoles, etc.) pour élaborer cette revue. Les échos de l'analyse de ces thèmes dans la littérature sont néanmoins capturés tout au long de l'essai, avant d'être incorporés dans la section sur les opportunités et les menaces pour les droits communautaires. La question de la tenure en RD Congo fait encore largement l'objet d'un faible traitement scientifique. Au regard de l'étendue du pays et des ressources dont il regorge, les analyses disponibles restent quantitativement insuffisantes. Nous fournissons ici un effort préliminaire, qui devra être complété et constamment mis à jour par des informations, des vues et des approches nouvelles de la question de la tenure foncière, en général, et des droits communautaires, en particulier.

Des **directions futures** pour l'effort scientifique doivent être tracées par les chercheurs et les analystes. Dans les conditions actuelles, un tel apport sera d'un réel bénéfice pour Rights and Resources Initiative (RRI) et ses partenaires locaux, les érudits et chercheurs, les concepteurs des lois et des politiques, les décideurs, les professionnels du développement et de la conservation, les acteurs du plaidoyer et les activistes. A défaut de tirer des leçons tangibles, nous estimons que des investigations complémentaires et plus pointues sont nécessaires pour éclairer le processus de promotion des droits communautaires de tenure en RD Congo. La littérature doit aussi se focaliser sur le développement des termes exacts de la négociation de la consolidation des dits droits, qui doivent être définis à partir d'une intelligence du contexte congolais, de ses pesanteurs et de son potentiel. Des questions comme *les droits de tenure des peuples autochtones, l'accaparement des terres, l'expansion de l'industrie minière, l'adaptation aux variations climatiques et les bénéfices issus de la REDD+* doivent être approfondies par la littérature sur la tenure et les droits de tenure. L'analyse de tous les outils politiques disponibles depuis le début des années 2000 est aussi une exigence méthodologique. De plus, *la réforme du code foncier* ne devrait pas

laisser les analystes indifférents, tout comme le risque de voir se construire un *fossé entre le code forestier et le code foncier*. De l'analyse de toute cette information sortira l'essentiel des arguments et de la tactique du plaidoyer sur la reconnaissance substantive des droits communautaires de tenure en RD Congo et dans les autres pays du Bassin du Congo.

Bibliographie

- Achu Samndong, R. 2011. Strengthening local institutions and social capital to facilitate REDD+ implementation at the local level. Lessons from REDD+ project sites in the RDC. WHRC's REDD+ Project, Kinshasa.
- Alden Wily, L. 2011. Customary Land Tenure in the Modern World. Rights to Resources in Crisis: Reviewing the Fate of Customary Tenure in Africa. Brief 1 of 5, Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Almeida, F. et J. Hatcher. 2011. What Rights? Measuring the Depth of Indigenous Peoples and Community Forest Tenure: Preliminary Findings from a Legal Analysis of 33 Forest Tenure Regimes in 15 Countries. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Bachelet, M. 1982. Titulaires de droits fonciers et coutumiers. In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique (Tome cinquième: Droit des Biens)*. Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, pp. 59-70.
- Balandier, G. 1965. *La Vie quotidienne au royaume de Kongo au XVIème au XVIIIème siècle*. Hachette, Paris.
- Barrow, E., J. Kamugisha, I. Nhantumbo, P.R. Oyono et M. Savadogo. 2009. Customary Practices and Forest Tenure in Africa - Status, Issues and Lessons. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Barume, A. 2003. Le nouveau code forestier congolais et les droits des communautés des forêts. Document préparé pour le Groupe de Travail «Forêt», Séminaire sur «La société civile de la RD Congo, le nouveau code forestier et les normes d'application», Rainforests Foundation, 17-19 octobre, Kinshasa.
- Barume, A. et D. Jackson. 1999. *Heading Towards Extinction? The Expulsion of the Twa from the Kahuzi-Biega National Park, Democratic Republic of Congo*. World Rainforest Movement et Forest Peoples Programme, Copenhagen.
- Bates, R.H. 1997. Area Studies and Political Science: Ruptures and Possible Synthesis. *Africa Today* 44(2), pp. 123-132.
- Biebuyck, D. P. 1960a. Le problème des terres du Congo dans ses rapports avec les systèmes fonciers traditionnels. *Synthèses* 14, pp. 78-90.
- Biebuyck, D. P. 1960b. African Agrarian Systems. Introduction. Etudes présentées et discutées au Second Séminaire International Africain, Université du Lovanium, Léopoldville (Congo), 22-25 Janvier.
- Bohannan, P. 1960. «Land», «Tenure» and «Land Tenure», *African Agrarian Systems*. Oxford University Press, Oxford.
- Brockington, D. 2004. Community conservation, inequality and injustice: Myth of power in Protected Area management. *Conservation and Society* 2, pp. 411-432.
- Brown, E.L. 2010. Case Study 1: Okapi Faunal Reserve, Ituri-Epulu-Aru Landscape, Democratic Republic of Congo. In D. Yanggen, K. Angu et N. Tchamou (Eds). 2010. *Landscape-Scale Conservation in the Congo Basin. Lessons Learned from the Central African Regional Program for the Environment (CARPE)*. IUCN, Gland.
- Ceparisse, D. 2005. *Thésaurus multilingue du foncier*. FAO, Rome.
- Cernea, M. et K. Schmidt-Soltau. 2003. The end of forcible displacements? Conservation must not impoverish people. *Policy Matters* 12, pp. 42-51.
- Chege, M. 1997. The Social Science Area Study Controversy from the Continental Standpoint. *Africa Today* 44(2), pp. 133-142.
- Colchester, M. 2007. Beyond tenure. Rights-based approach to peoples and forests. Some lessons from the Forest Peoples Program. Paper presented to the International Conference on "Poverty Reduction in Forests: Tenure, Market and Policy Reforms", Bangkok, September 2-3. Accessible à www.forestpeoples.org
- CODELT (Conseil pour la Défense de la Légalité et de la Traçabilité). 2010. Les Codes Verts. Textes Juridiques de la République Démocratique du Congo en matière de l'Environnement et des Ressources Naturelles. Tome 1, Textes Juridiques en matière des Forêts. Pretoria.
- Coquery-Vidrovitch, C. 1972. *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1889-1930*. Mouton, Paris-La Haye.

- Crine, F. 1960. Aspects politico-sociaux du système de tenure des terres des Luunda septentrionaux. In D.P. Biebuyck (ed.), *African Agrarian Systems*. Oxford University Press, Londres, 157-172.
- De Merode, E. 1998. Protected areas and livelihoods. Contrasting systems of wildlife management in the RDC. Thèse de doctorat non publiée. University College, Londres.
- De Wit, P. 2010. DRC Scoping Mission. Opportunities in the Current Forest and Land Tenure Landscape to Advance Community Tenure Rights. Rapport, RRI, Washington, DC.
- Diaw, M.C. 2005. Modern Economy Theory and the Challenge of Embedded Tenure Institutions: African Attempts to Reform Local Forest Policies. In S. Kant et R.A. Berry, *Sustainable Institutions and Natural Resources: Institutions for Sustainable Forest Management*. Springer Publications, La Haye, pp. 43-83.
- Diaw, M.C., A. Milol, D. Bukayafwa et A. Mpoyi. 2005. Analyse des moyens techniques et légaux de mise en oeuvre des accords incitatifs de conservation et de gestion durable en RDC. Rapport d'étude, CIFOR et Avocats Verts, Yaoundé et Kinshasa.
- Diouf, M. 1999. Des historiens et des histoires, pourquoi faire? L'historiographie africaine entre l'Etat et les communautés. *Revue Africaine de Sociologie* 3(2), pp. 99-128.
- Doumbé-Billé, S. 2004. Le Droit Forestier en Afrique Centrale et Occidentale : Analyse Comparée. Etudes Juridiques 41, FAO, Rome. Accessible à <http://www.fao.org/legal/prs-ol>
- DRC (Democratic Republic of Congo). 2010. Readiness Plan for REDD (2010-2012). Ministry of the Environment, Nature Conservation and Tourism, Kinshasa.
- Eba'a Atyi, R. et N. Bayol. 2008. The Forests of the Democratic Republic of Congo in 2008. In C de Wasseige, C., D Devers, P de Marcken, R Eba'a, R Nasi, P Mayaux (eds), *The Forests of the Congo Basin - State of the Forest 2008*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ellsworth, L. 2004. A Place in the World. *A Review of the Global Debate on Tenure Security*. Ford Foundation, New York.
- Fétiveau, J. et A. Mpoyi. 2009. L'économie politique du secteur forestier en République Démocratique du Congo. Rapport, Banque Mondiale, Kinshasa.
- Furuborn, E.G. et S. Pejovich. 1972. Property rights and economic theory: A survey of recent literature. *Journal of Economic Literature* 10(4), pp. 1137-1162.
- Gluckman, M. 1965. *Property Rights and Status in African Traditional Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Gulliver, P-H. 1964. *The family estate in Africa. Studies in the role of property in family structure and lineage continuity*. Routledge, Londres.
- Hagen, R., F. Sowers, P.R. Oyono, T. Mungangu et C. Ndjebet. 2011. Conserving Biodiversity for Sustainability, Livelihoods and Prosperity. CARPE II Evaluation Report, ECODIT, Arlington.
- Harms, R. 1964. Land tenure and agricultural development in Zaïre. LTC Paper 99, Land Tenure Center, Madison.
- Hendrix, C.S. et S.M. Glaser. 2007. Trends and triggers: Climate, climate change and civil society in Sub-Saharan Africa. *Political Geography* 26, pp. 695-715.
- Hoare, A. 2009. Community-based Forest Management in the Democratic Republic of Congo: A Farytale or a Viable REDD Strategy. *Forests Monitor*, Cambridge.
- Hountondji, P. 1995. Producing Knowledge in Africa Today. *African Studies Review* 38(3), pp. 1-10.
- Huggins, C. 2010. Terre, Pouvoir et Identité. Les Causes Profondes des Violents Conflits dans l'est de la République Démocratique du Congo. International Alert, Londres.
- Huggins, C., P. Kamungi, J., Kariukiet H. Musahara. 2004. *Land, conflict and livelihoods in the great lakes region: Testing policies to the limit*. Ecopolicy Series No. 14, African Centre for Technology Studies, Nairobi.
- Inonga, L-O. 1974. Le nouveau régime foncier zaïrois. *Revue Juridique du Zaïre*, No Spécial, pp. 42-62.
- Jewsiewicki, B., 1980. African Peasants in the Totalitarian Colonial Society of the Belgian Congo. In M. A., Klein (ed.), *Peasants in Africa: Historical and Contemporary Perspectives*, SAGE, Beverly Hills, pp. 36-53.
- Kalala, K. 1990. Economic Policy and Agrarian Crisis in Sub-Saharan Africa: The Case of Zaïre from 1960 to 1990. *African Study Monographs* 11(2), pp. 55-73.

- Kalambay, G. 1970. Les droits fonciers coutumiers à travers la législation de la République Démocratique du Congo. *Revue Juridique et Politique 'Indépendance et Coopération'* 4, pp. 1175-1185.
- Kalambay, G. 1982. Le nouveau droit foncier congolais. *Cahiers Economiques et Sociaux* 19, pp. 1-5.
- Kalambay, G. 1989. *Droit civil: régime foncier et immobilier*. 2^{ème} Edition, Presses Universitaires du Zaïre, Kinshasa.
- Karsenty, A. et S. Assembe. 2011. Les systèmes fonciers et la mise en œuvre de la REDD+ en Afrique Centrale. *Revue des Questions Foncières* 2.11, pp. 105-129.
- Kifwabala, J-P. 2004. *Droit civil. Les Biens: Les droits fonciers réels*. Presses Universitaires de Lubumbashi, Lubumbashi.
- Knight, R.S. 2010. Statutory recognition of customary tenure rights in Africa. An investigation of best practices in law making and implementation. FAO Legislative Study 105, FAO, Rome.
- Kouassigan, G. 1966. *L'homme et la terre*. Berger- Levrault, Paris.
- Kouassigan, G. 1982. Objet et évolution des droits fonciers coutumiers. In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique (Tome cinquième: Droit des Biens)*. Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, pp. 29-47.
- Laurent, P.J., A. Mafikiri, P. Mathieu et S. Mugangu Matabaro. 1997. Conflits fonciers, relations ethniques et violences au Kivu. Rapport de recherche, Institut d'Etudes du Développement-UCL, Louvain-la-Neuve.
- Lavigne Delville, P. 1999. Harmonizing Formal law and Customary land Rights in French-Speaking West Africa. Drylands Issue Paper 86, International Institute for Environment and Development, London, UK.
- Leisz, S. 1998. Zaïre. Country Profile. In J.W. Bruce, *Country Profile of Land Tenure: Africa, 1998*. LTC Research Paper 130, Madison, pp. 131-136.
- Lemarchand, R. 2002. The Tunnel at the End of the Light. *Review of African Political Economy* 90 / 93, pp. 389-398.
- Le Roy, E. 1982a. Les objectifs de la colonisation française ou belge. In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique (Tome cinquième: Droit des Biens)*, Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, pp. 85-95.
- Le Roy, E. 1982b. Caractère des droits fonciers coutumiers. In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique (Tome cinquième: Droit des Biens)*, Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, pp. 39-47.
- Lewis, J. 2001. Les Pygmées Baka de la Région des Grands Lacs. Rapport, MRG Internationale, Londres.
- Lewis, J., L. Freeman et S. Boreill. 2008. Le consentement libre, informé et préalable et la gestion forestière durable dans le Bassin du Congo. Rapport d'étude, Intercoopération, Berne.
- Liversage, H. 2011. Réagir à l'«Accaparement des Terres» et Favoriser des Investissements Agricoles Responsables. Documents Occasionnels du FIDA 2, Fonds International pour le Développement Agricole, Rome.
- Makengo, N.A. 2010. *Les institutions politiques de la RDC. De la République du Zaïre à la République démocratique du Congo (1990-à nos jours)*. L'Harmattan, Paris.
- Malengreau, G. 1947. *Les droits fonciers coutumiers chez les indigènes du Congo belge*. Mémoire de l'Institut Colonial Belge, Bruxelles.
- Maquet, J. 1967. La tenure des terres dans l'état du Rwanda traditionnel. *Cahiers d'Etudes Africaine* 7(28), pp. 624-626.
- Mathieu, P. et C. Kazadi. 1990. Quelques aspects des législations et pratiques foncières au Zaïre: ambiguïtés et enjeux pour les politiques agricoles. *Mondes en Développement* 18(69), pp. 55-61.
- Mathieu, P. et A. Mafiriki. 1998. Guerres paysannes au Nord-Kivu (République Démocratique du Congo), 1937-1994. *Cahiers d'Etudes Africaines* 38 (150-152), pp. 385-316.
- Mathieu, P., S. Mungangu Matabaro et A. Mafikiri. 1997. Enjeux fonciers, violences et prévention des conflits : Réflexions à partir du Cas du Kivu.1940-1994. *Echos du Cota* 77, pp. 7-12.
- Mbalanda, P. 2000. *Recueil des Textes Juridiques en Matière Environnementale en RD Congo*. Justdata Editions, Kinshasa.

- Mazalto, M. 2006. La Réforme du Secteur Minier en République Démocratique du Congo : Enjeux de Gouvernance et Perspectives de Reconstruction. *Afrique Contemporaine* 227 / 3, pp. 53-80.
- Melmoth, S. 2007. République Démocratique du Congo : Décentralisation et sortie de crise. *Afrique Contemporaine* 2007(1), pp. 75-85.
- Mkandawire, T. 1993. The Problems and Prospects of Social Sciences in Africa. *International Social Science Journal* 45(1), pp. 129-140.
- Mpoyi, A. 2005. Les forêts, la loi et les communautés locales en RD Congo. Une analyse des droits fonciers locaux dans le processus de planification de l'utilisation des terres dans le segment RDC du paysage forestier Lac Télé-Lac Tumba. Rapport d'étude, Innovative Resources Management / Congo Basin Forests Partnership, Kinshasa.
- Mpoyi, A. 2010. Les dimensions sociales et environnementales des projets d'acquisition à grande échelle des droits fonciers en République Démocratique du Congo. Communication écrite, Conférence de la Banque Mondiale sur les politiques et l'administration des terres, 26-27 Avril, Washington, DC.
- Mungangu Matabaro, S. 1997. *La gestion foncière rurale au Congo (Zaire), réformes juridiques et pratiques foncières locales*. L'harmattan et Bruylant, Bruxelles.
- Mutamba, J-M. 1998. *Du Congo Belge au Congo Indépendant 1940-1960. Emergence des «Evolués» et Genèse du Nationalisme*. IFEP, Kinshasa.
- Ndaywel è Nziem, L. 1997. *Histoire du Zaïre de l'héritage colonial à l'âge contemporain*. Duculot, Louvain-La-neuve.
- Ndela, J. 2008. Les activités minières et la fiscalité: Cas de la République Démocratique du Congo. Thèse de Doctorat non publiée, Université de Paris I, Paris.
- Nelson, J. et L. Hossack. 2003. Indigenous peoples and protected areas in Africa. Rapport Technique, Forests Peoples Program, Moreton-In-Marsh.
- Nobirabo, P. 2007. *Droit foncier des peuples autochtones et le droit international: Cas des peuples de la forêt «Pygmées» de la République Démocratique du Congo*. Stampfli Edition, Berne.
- Nobirabo, P. 2008. Dépossession des droits fonciers des autochtones en DR Congo: Perspectives historiques et d'avenir. Document 3, in Forest Peoples Programme, *Les droits fonciers et les peuples d'Afrique Centrale: Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- Nzongola-Ntalaja, G. 2004. From Zaïre to the Democratic Republic of Congo. *Current African Issues* 28, Nordiska Afrika Institutet, Uppsala.
- O'Neil, E., P.R. Oyono, H. Schipulle et L. Steel. 2011. WWF in Democratic Republic of Congo. Conservation Program Audit. Final Report, WWF, Gland and Kinshasa.
- Oyono, P.R. 2009. La cartographie des droits communautaires aux forêts en RD Congo. Perspectives stratégiques, légales et politiques. Note de Discussion 3, Forests Monitor et RRI, Kinshasa.
- Oyono, P.R. 2010. Décentralisations et gestion des forêts locales en RD Congo. Document Compréhensif, Forests Monitor et RRI, Kinshasa.
- Oyono, P.R. 2011. Etat, Transitions Démocratiques et Ressources Naturelles : Une Economie Politique des Décentralisations en Afrique Centrale. En revue *Africa Development*.
- Oyono, P.R. et F. Lelo Nzuzi. 2006. Au Sortir d'une Longue «Nuit» Institutionnelle», Perspectives de Gestion Décentralisée des Forêts et des Bénéfices en RD Congo Post-Conflict. *Afrique et Développement* 31(2), pp. 185-216.
- Oyono, P.R. et C. Ndikumagenge. 2010. Analyse comparée du statut des droits des populations autochtones d'Afrique Centrale. Cas du Tri-nationale de la Shanga et des Grands Lacs. Rapport d'étude, UICN, Yaoundé.
- Oyono, P.R. et E. Barrow. 2011. Mapping forest tenure in Central Africa in the dawn of the new century: transitions or hidden-status-quo? Working Paper soumis à Program of Land and Agrarian Studies, University of Western Cape, Cape Town.
- Peach Brown, H.C. 2011. Gender, climate change and REDD+ in the Congo Basin forests of Central Africa. *International Forestry Review* 13(2), pp. 163-174.
- Pèlerin, E. 2010. Etude sur la problématique foncière au Nord Kivu - RDC. Rapport final, GRET, Nogent sur Marne.

- Piron, P. et J. Devos. 1960. *Codes et lois du Congo Belge*. Editions F. Larcier, Bruxelles. Pougoué, P-G. et M. Bachelet. 1982. Les nouveaux régimes fonciers. In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique del'Afrique (Tome cinquième: Droit des Biens)*. Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, pp. 247-269.
- Pourtier, R. 2008. Reconstruire le territoire pour reconstruire l'Etat : La RDC à la croisée des chemins. *Afrique Contemporaine* 227(3), pp. 23-52.
- Platteau, J-P. 1996. The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to sub-Saharan Africa: A Critical Assessment. *Development and Change* 27, pp. 29-96.
- RDC (République Démocratique du Congo). 2005. Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté. Ministère du Plan, Kinshasa.
- RDC (République Démocratique du Congo). 2010. *Journal Officiel de la RDC n° spécial. Code foncier*. Kinshasa.
- Ribot, J.C. 2010. Choice, Recognition and the Democracy Effects of Decentralization. Working Paper 5, Swedish International Centre for Local Democracy; Visby.
- Rodgers, H. 2008. Connecting community forests in the Democratic Republic of Congo with the international market: Some initial ideas. Rapport d'étude, Forests Monitor, Cambridge.
- Salacuse, J.W. 1985. The National Land Law System in Zaïre. Rapport d'étude, Land Tenure Center et USAID, Madison et Kinshasa.
- Sohier, A. 1954. *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo Belge*. Editions Internationales, Bruxelles.
- Tchoumba, B. 2010. Cartographie des institutions et acteurs de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo. Rapport d'étude pour RRI, Forests Monitor, Kinshasa.
- Trefon, T. 2005. Industrial logging in the Congo: Is a stakeholder approach possible? *South African Journal of International Affairs* 13(2), pp. 101-114.
- Trefon, T. 2008. La Réforme du Secteur Forestier en République Démocratique du Congo : Défis Sociaux et Faiblesses Institutionnelles. *Afrique Contemporaine* 227 / 3, pp. 81-93.
- Trefon, T. 2009. *Réformes au Congo (RDC). Attentes et Désillusions*. L'Harmattan, Paris.
- Trefon, T., F. Lelo Nzuzi et P.R. Oyono. 2004. Appui à la société civile pour la gestion participative et communautaire des forêts et des aires protégées en République Démocratique du Congo. Rapport d'étude, CARE International, Kinshasa.
- Tshombe, R. 2007. Protected Areas and Displacement: Okapi Faunal Reserve in the Ituri Forest, DR Congo. In K.H. Redford et E. Fearn, *Protected Areas and Human Displacement: A Conservation Perspective*. Working Paper 29, Wildlife Conservation Society, Bronx, NY, pp. 65-69.
- Unruh, J.D. 2004. Post-conflict Land Tenure. Using a Sustainable Livelihoods Approach. LSP Working Paper 18, FAO, Rome.
- USAID (United States Agency for International Development). 2010. Country Profile: Democratic Republic of Congo. LTPR Country Profiles Series, USAID, Washington, D.C. Accessible à: <http://usaidlandtenure.net/>
- Vlassenroot, K. et C. Huggins. 2005. Land, Citizenship and Conflict in the Kivus. Issue Paper, Africa Canada Accountability Coalition, Kinshasa.
- Westholm, L., R. Biddulph, I. Helmarket A. Ekbohm. 2010. REDD+ and Tenure. A Review of the Latest Development in Research, Implementation and Debate. Focali Report 2, Gothenburg.
- White, C.M. 1959. African Land Tenure in Northern Rhodesia. *Journal of African Administration* 11(4), pp. 171-178.
- White, C.M. 1965. African customary law: The problem of concept of definition. *Journal of African Law* 9(2), pp. 86-94.
- White, A. et A. Martin. 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Forest Trends & Center for International Law, Washington, DC.
- Yanggen, D., K. Angu et N. Tchamou (Eds). 2010. *Landscape-Scale Conservation in the Congo Basin. Lessons Learned from the Central African Regional Program for the Environment (CARPE)*. IUCN, Gland.