

LUTTE FONCIÈRE DANS LA VILLE : GOUVERNANCE DE LA TERRE AGRICOLE URBAINE À KINSHASA

par Inge Wagemakers, Oracle Makangu Diki, Tom De Herdt

Abstract

Due to rapid expansion of the city and high demographic pressure, space in Kinshasa is scarce and conflicts over urban land are very present. Also, what was meant to be urban agricultural land is threatened to become residential space. In this chapter we describe the land conflicts on an urban vegetable gardening site in Kinshasa, where at present struggle for land is harsh. In order to understand local daily governance processes around urban land we analyze the power relations between local customary leaders, state actors and vegetable gardeners in their struggle for urban space. What we see is a revival and re-interpretation of customary power and fragmentation (but certainly not disappearance) of the state within the governance of land in Kinshasa. Through conflict, an 'open moment' emerges in which authority and power positions are being challenged, which might be very determining for the future management and existence of urban agriculture and urban agricultural land in Kinshasa.

1. INTRODUCTION

Dans un grand nombre de villes africaines à croissance rapide, l'agriculture urbaine est d'une grande importance pour l'approvisionnement de la population en produits vivriers. Mais plus les centres urbains s'étendent, plus les terres à caractère agricole deviennent des biens rares¹. C'est ici que se situe le paradoxe auquel doivent faire face de nombreuses villes africaines. Aussi à Kinshasa, site de notre recherche, on observe des oppositions et des luttes entre les usages agricoles et les utilisations résidentielles des terres².

Pendant les dernières décennies, Kinshasa s'est étendue de manière massive. Selon les estimations de l'Institut national de statistique de la RDC, elle comptait 6 062 000 d'habitants en 2000, ce qui implique une croissance exponentielle si on se réfère aux statistiques de 1973, qui se chiffraient à 1 198 720 habitants³. Toutefois, malgré cette énorme croissance, soulignons l'absence d'un plan d'urbanisation gouvernemental, surtout dans les communes périphériques. De plus en plus dense et sans réel plan urbanistique, la population a construit et construit encore aujourd'hui ses maisons en investissant le moindre espace disponible.

Depuis l'Indépendance, par manque d'une politique urbaine de planification, des partis politiques, des chefs coutumiers ainsi que différents

¹ ABDOUL, M., "Urban development and urban informalities: Pikine, Senegal", in : SIMONE, A., ABOUHANI, A. (eds.), *Urban Africa: Changing contours of survival in the city*, Dakar, Codesria Books, 2005, pp. 235-260 ; LYNCH, K., BINNS, T., OLOFIN, E., "Urban agriculture under threat: The Land Security Question in Kano, Nigeria", *Cities*, Vol. 18, No. 3, 2001, pp. 159-171.

² LELO NZUZI, F., "Croissance urbaine et recul de la ceinture verte maraîchère à Kinshasa", *Congo-Afrique*, n° 438, 2009, pp. 567-591.

³ FLOURIOT, J., "Croissance de l'habitat", in FLOURIOT, J., DE MAXIMI, R., PAIN, M. (dir.), *Atlas de Kinshasa*, Kinshasa, Institut géographique national, 1975 ; LELO NZUZI, F., *Kinshasa, ville et environnement*, Paris, L'Harmattan, 2008.

types d'autorités administratives sont intervenus pour vendre et distribuer la terre eux-mêmes, provoquant ce qu'on pourrait appeler un « urbanisme spontané »⁴. Comme le dit Nzuzi⁵, cela a abouti à une « anarchie foncière » où des acteurs de tout type vendent et gèrent la terre et la propriété dans la ville sans réglementation claire et bien définie. Conformément à la législation postcoloniale, seul le service des affaires foncières a le droit de distribuer, de louer et de vendre la terre. Toutefois, en réalité, ce n'est pas parfaitement le cas. Comme l'espace urbain et la terre deviennent de plus en plus rares et disputés, la lutte se fait de plus en plus rude.

Parce que dans le vieux centre urbain l'espace était déjà affecté (bien qu'on y trouve aussi des luttes foncières), c'est maintenant surtout à la périphérie de la ville que la lutte foncière est intense. L'espace le plus frappé par l'anarchie foncière reste surtout la ceinture verte autour de Kinshasa. Pendant l'époque coloniale, cette aire avait une vocation maraîchère et assurait l'approvisionnement de la ville en légumes. Pendant un long moment, le maraîchage était l'activité principale ou dominante dans les espaces périphériques de Kinshasa. Bien qu'en général le maraîchage urbain soit une activité qui surgit là où la propriété foncière est précaire⁶, à Kinshasa, la situation est toute différente. L'utilisation des terres pour les maraîchers y est moins assurée qu'autrefois. Les espaces agricoles sont de plus en plus menacés et envahis par des habitants à la recherche de terres pour un usage résidentiel.

Dans ce cadre, en fait, le rôle de l'État est évident : l'établissement des lois foncières et la protection de ces droits, ce qui exige une sorte de gouvernance publique. Or nos recherches ont soulevé plusieurs questions : une telle gouvernance publique de la terre s'exerce-t-elle dans les espaces périphériques de Kinshasa ? Plus encore, est-elle chapeauté par l'État ? Quel est le rôle de l'État dans ces zones ?

En RDC (comme dans beaucoup d'autres pays), la gouvernance dans différents services est non seulement organisée ou assurée par l'État, mais aussi (et même le plus souvent) par d'autres acteurs privés et de la société civile. C'est également le cas dans le secteur de l'aménagement urbain et de la gestion de la terre. Le caractère étatique ou non étatique d'une institution ou d'une organisation fournissant des services spécifiques n'est pas toujours précisément défini, étant donné que les acteurs étatiques et non étatiques de même que leurs prérogatives se confondent et se chevauchent. Ainsi, des espaces « métis » se sont créés, dans lesquels différents types d'acteurs sont actifs et où la population ou des acteurs très locaux ont leur influence⁷. Dans ce cadre, Lund⁸

⁴ LUSAMBA, K. M., *Le rôle des chefs coutumiers dans la production de la ville : le cas de la ville de Kinshasa-Est*, Mémoire du diplôme interuniversitaire d'études approfondies en Développement, Environnement et Sociétés, FUCaM – FUSAGx – UCL – ULG, 2005 ; LELO NZUZI, F., *op. cit.*

⁵ LELO NZUZI, F., *op. cit.*, p. 55.

⁶ LYNCH, K., BINNS, T., OLOFIN, E., *op. cit.*

⁷ LECLERC-OLIVE, M., "Espaces « métis » et légitimité de l'État : l'expérience malienne", in GEMDEV (ed.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-192.

parle aussi des « institutions floues » (*twilight institutions*). Dans certains cas, l'État transmet, sciemment ou non, des services et des tâches aux acteurs privés, générant ainsi une « privatisation de l'État »⁹. Dans d'autres cas, cette privatisation arrive plutôt spontanément : des acteurs ou des organisations commencent à mettre en place des services de leur propre initiative du fait d'un manque de services de l'État.

De telles institutions floues, des manières de gouvernance « privée », ou de nouvelles formes d'organisation émergentes à l'intérieur du secteur de l'aménagement urbain et de la gestion de terre (dans le contexte d'une menace pesant sur les sites maraîchers), seront analysées dans ce texte. On y étudie la gouvernance quotidienne et les rôles réels joués par les acteurs étatiques et non étatiques. Ainsi, on ne voit pas la gouvernance comme une manière statique d'organiser les choses, mais comme un processus continu dans lequel plusieurs types d'acteurs sont impliqués¹⁰. On étudiera plus précisément les processus de gouvernance quotidienne et réelle de la terre sur un site maraîcher à Kinshasa, afin de connaître la façon dont fonctionne la gouvernance de la terre (agricole) dans la ville. À travers cette étude de cas, nous voulons montrer de façon plus claire comment et par qui la terre est réellement gouvernée. Nous considérons les rôles joués par les différentes parties prenantes, en ce compris l'État et l'autorité coutumière, et ainsi nous identifions la manière dont les relations de pouvoir se configurent dans cette lutte pour la terre. De plus, on regardera comment ces relations de pouvoir déterminent ou forment le caractère et le fonctionnement de l'État ou des acteurs étatiques en tant que groupes d'acteurs dans l'arène de la question foncière.

Cependant, avant d'aborder l'analyse des conflits fonciers autour de la terre agricole, nous expliquons la méthodologie et le site de la recherche. Puis, il y aura la section sur la gouvernance foncière de la terre agricole urbaine à Kinshasa. Cette section commencera avec une partie sur l'historique du maraîchage à Kinshasa. Puis on abordera le problème foncier en général et la notion (ou les différentes notions) de propriété et usage de la terre. Ensuite nous nous pencherons sur le rôle des membres de la famille coutumière dans la gestion de la terre sur le site maraîcher Mokali, pour nous focaliser en second lieu sur les configurations de pouvoir qui sont d'une grande importance dans le domaine de la gestion de la terre. Finalement le lecteur trouvera deux sections sur l'implication des conflits fonciers pour les maraîchers et les habitants. Ce chapitre s'achèvera par des conclusions sur la gestion foncière de la terre agricole à Kinshasa.

⁸ LUND, C., "Twilight institutions: an introduction», *Development and Change*, Vol. 37, No. 4, 2006, pp. 673-684 ; LUND, C., "Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa", *ibid.*

⁹ HIBOU, B., "From privatising the economy to privatising the State: an analysis of the continual formation of the State", in HIBOU, B. (ed.), *Privatising the State*, London, Hurst, 2004, pp. 1-46.

¹⁰ LUND, C., *op. cit.*

2. MÉTHODOLOGIE ET SITE DE RECHERCHE

Pendant une période de 15 mois (octobre 2008 – janvier 2010), nous avons eu à mener plusieurs phases de recherche de terrain sur le maraîchage et la lutte foncière à Kinshasa. Pendant cette recherche nous avons suivi la méthodologie ECRIS¹¹, une méthodologie qualitative où les conflits, les arènes d'action et les groupes stratégiques constituent le point de départ¹². Sur la base de la méthode ECRIS, nous avons réalisé une phase de recherche collective et plusieurs phases individuelles d'enquête de terrain. Les phases de recherche 'individuelles' ou 'régulières' consistaient en des entretiens ouverts et observations sur différents sujets identifiés, et étaient exécutées par deux auteurs de cet article. En outre nous avons fait une étude des documents, rapports, articles de presse, et surtout des textes légaux qui sont d'importance pour notre sujet. Enfin, il y a eu une phase collective de trois jours avec un groupe de 22 chercheurs¹³ de différentes universités et instituts de recherche de la RDC, de la Belgique et du Niger¹⁴. La phase collective fût très fructueuse, explorant des questions et problématiques découvertes pendant les phases de recherche régulières antérieures, et y identifiant de nouvelles questions et de nouveaux problèmes à étudier plus au cours des phases de recherche régulières.

Afin d'assurer la qualité des résultats de la recherche on a appliqué le principe de la triangulation des données récoltées et de leurs interprétations. Ceci a été réalisé en interrogeant des acteurs des différents groupes stratégiques sur les mêmes sujets et les mêmes conflits ; en vérifiant certaines données des entretiens avec des sources secondaires et des documents de terrain (surtout pour des données historiques et légales) ; en faisant la recherche de terrain avec deux chercheurs (un homme et une femme, l'un de Kinshasa et l'autre de l'extérieur) ; et finalement, en faisant une partie de la recherche (la phase collective) avec un bon nombre de chercheurs avec lesquels on a pu discuter des sujets investigués et des données récoltées.

À Kinshasa, nous avons essentiellement travaillé sur un site maraîcher, celui de Mokali. Le site Mokali est situé dans la périphérie de la capitale ; les limites, la propriété et les droits fonciers y sont constamment contestés par beaucoup de parties prenantes. Le site s'est révélé comme un terrain

¹¹ ECRIS : Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques.

¹² BIRSCHENK, T., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., "ECRIS: Rapid Collective Inquiry for the Identification of Conflicts and Strategic Groups", *Human Organization*, Vol. 56, No. 2, 1997, pp. 238-244.

¹³ Nous tenons à remercier ceux qui ont participé à cette phase collective fructueuse : Jean-Pierre Olivier de Sardan, Aïssa Diarra, Marc Poncelet, Francis Lelo Nzuzi, Jean-Pierre Mbwebwa, A. Camille Iwewe, Kristof Titeca, Aurélie Konen, Sonia Mric-Garac, Thomas Hendriks, Damien Imbongo, Lisette Egboki, Hervé Nlandu, Jean-Marc Kitshiaba, Balthazar Ngoy Kimpulwa, Noël Kabuyaya, Roger Ndjibu, Marcel Mulangwa et Dieudonné Mundala.

¹⁴ La majorité de ces chercheurs sont membres d'une équipe qui s'est consacrée à un projet de recherche plus large sur la reconstruction de l'État en RDC. Il y a eu des phases collectives sur différents sujets et dans différentes régions pour ce projet de recherche. La recherche sur le maraîchage et la question foncière faisait partie du projet.

particulièrement fécond pour observer la façon dont la vraie gouvernance locale de la terre et de l'espace urbain se fait au quotidien et les rôles joués par les différents acteurs en présence. Le site Mokali est l'un des six sites agricoles officiels de Kimbanseke, une commune périphérique de Kinshasa. Kimbanseke est clairement un produit de la croissance exponentielle de la ville. Alors que la commune en tant que telle n'existait pas encore il y a 50 ans, elle est à présent l'une des plus peuplées, avec une densité démographique de 946 372 habitants en 2004¹⁵. La commune conteste perpétuellement ses frontières.

Si les zones maraîchères de Kinshasa mises en place par l'autorité coloniale (dans la ceinture verte) continuent d'exister, des sites supplémentaires sont apparus durant les dernières décennies. Cependant, des maisons entourent à présent ces sites maraîchers, voire même ont été construites sur ces terres alors que ces dernières sont en principe destinées exclusivement à usage agricole. La terre des sites maraîchers dans les coins les plus reculés de Kimbanseke, où il reste davantage d'espace que dans les quartiers du centre de la commune, est fort menacée par différents acteurs qui essaient de se l'approprier dans le but de la vendre ou bien pour y vivre (pour une carte du site Mokali, voir l'annexe).

3. LE MARAÎCHAGE URBAIN ET LA LUTTE POUR LA TERRE DANS LA PÉRIPHÉRIE DE KINSHASA

La lutte urbaine entre l'espace résidentiel et l'espace agricole, résultant de l'expansion rapide de la ville et de la raréfaction de la terre vierge, se révèle au premier coup d'œil sur le site maraîcher Mokali. Depuis le début des années 2000, ce site (parmi les autres sites maraîchers) est très exposé à l'appropriation et la vente des terres, surtout par des membres de la famille coutumière¹⁶ avec la participation et le soutien de certains acteurs étatiques. Dans cette section, nous allons analyser la lutte foncière qui y a lieu.

3.1. Bref historique et évolution du maraîchage à Kinshasa

Le maraîchage est une stratégie de débrouillardise et de survie de la part de la population pauvre de Kinshasa qui, dans le même temps, approvisionne la ville. Comme à Kinshasa les légumes-feuilles sont beaucoup consommés et qu'ils périssent rapidement, leur production est d'une grande importance. Le maraîchage urbain était auparavant une activité typiquement féminine¹⁷. De nos jours, à cause du besoin accru et de l'augmentation du taux

¹⁵ NZUZI, F. L., *op. cit.*

¹⁶ C'est-à-dire la famille du chef coutumier du groupement Mikondo (comprenant en gros les communes de Kimbanseke et de Nsele).

¹⁷ MIANDA, G. D. M., *Femmes africaines et pouvoir. Les maraîchères de Kinshasa*, Paris, L'Harmattan, 1996.

de chômage, beaucoup d'hommes se sont aussi lancés dans l'aventure¹⁸. Le maraîchage urbain est une activité émergente relative aux besoins de première nécessité de la population. Pourtant, pour beaucoup, c'est aussi une activité qui se révèle largement lucrative. L'agriculture de subsistance et de commercialisation se combinent souvent.

L'activité du maraîchage urbain a été transformée par l'État colonial en un secteur structuré autour de sites maraîchers officiels qui assuraient la production des légumes exotiques comme les haricots verts et les pommes de terre. Pendant la période coloniale, deux sites urbains ont été créés et après l'indépendance de nouveaux sites agricoles urbains ont vu le jour. Quelques-uns d'entre eux ont été promus et/ou créés par le Cecomaf¹⁹, un programme de développement de la coopération française qui est devenu plus tard un organisme intégré dans les structures étatiques²⁰. À titre d'exemple, le site agricole de Mokali a jadis existé sur une modeste surface (comptant 34 maraîchers qui ont acheté leur terre au chef coutumier local) et a été élargi, aménagé et équipé par le Cecomaf au début des années 1980 pour arriver à une capacité de 1430 exploitants²¹.

Pour les maraîchers, la période du Cecomaf est perçue comme « l'âge d'or », puisqu'ils recevaient un appui (ravitaillement régulier en fertilisants et engrais, de transport organisé des maraîchers et de leurs produits) et pouvaient disposer d'une très bonne infrastructure (routes et canalisations d'eau). Ils avaient non seulement des ventes régulières de légumes à un prix, mais aussi un revenu relativement appréciable en comparaison avec des autres occupations. Le Cecomaf a aussi installé les structures coopératives et l'Union des coopératives maraîchères de Kinshasa (Ucoopmakin)²². Tous les sites maraîchers avaient – et ont toujours – leur propre coopérative et toutes les

¹⁸ LALLAU, B., DUMBI, C., "Un maraîchage de survie peut-il être durable ? Quelques enseignements de la situation kinoise (République démocratique du Congo)", in *Cahiers Agricultures*, vol. 16, n° 6, 2007, pp. 485-490.

¹⁹ Cecomaf : Centre pour la commercialisation des produits maraîchers et fruitiers. Dans le passé, quand il était actif, le Cecomaf a appuyé 8000 maraîchers dans 12 coopératives à Kinshasa, comme c'était stipulé par PNUD/UNOPS, "Monographie de la ville de Kinshasa, rapport de PNUD/UNOPS – Programme national de relance du secteur agricole et rurale (PNSAR) 1997-2001", RDC, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, du plan, de l'éducation nationale, de l'environnement, de la conservation de la nature, des forêts et de la pêche, 1998.

²⁰ Le Cecomaf a été créé en 1972 en tant que projet de la coopération française, et est devenu un organisme intégré du département de l'agriculture en 1977 (MIANDA, G. D. M., *op. cit.* :). Après, en 1989 Cecomaf a passé la relève au Pasmakin, un projet étatique créé pour appuyer le secteur du maraîchage urbain (MARGIOTTA, M., BIKAWA MAKIESSE, J.-G., TABU YEMBA, J. M. K., NKONKU, M., GOOSSENS, F., TSHIMANGA, L., BONZI, S. M., "Appui à l'intensification des productions maraîchères et fruitières dans les zones périurbaines : stratégies et plan d'action", *Rapport de la FAO*, Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, 1996 ; PNUD/UNOPS, *op. cit.* ; MIANDA, G. D. M., *op. cit.*).

²¹ Arrêté départemental n° 1440/000159/80 du 4/9/80. Néanmoins, tous les 1 430 espaces n'étaient pas occupés.

²² Arrêté n° SC/60/BGV/89 du 25/4/89 portant agrément des coopératives maraîchères. Chaque site maraîcher officiel a sa propre coopérative. À leur tour, celles-ci sont réunies dans l'Union des coopératives des maraîchers de Kinshasa (Ucoopmakin).

coopératives avaient leurs propres bureaux sur les sites. La coopérative était censée encadrer le site agricole. Les maraîchers devaient aussi se rendre à la coopérative pour vendre leur légumes ou pour obtenir un permis d'exploitation pour une portion de terre.

Durant l'époque où le maraîchage urbain était bien aménagé, la lutte foncière était, semble-t-il, inexistante. Dans le cas du site Mokali, le Cecomaf avec le ministère de l'Agriculture et du Développement rural achetèrent un terrain au chef coutumier local avant de lancer un appel aux personnes désirant venir y travailler. Les gens qui le souhaitaient durent payer leur contribution pour être membre de la coopérative et obtenir leur fiche parcellaire, la preuve du droit de travailler sur une parcelle de terre. Jusqu'à présent les maraîchers continuent de cultiver leurs terres sur base de ces fiches parcellaires (qui donnent seulement un droit d'exploitation, et ne sont pas des titres de propriété). Il était stipulé dans l'arrêté de 1980²³ que la terre du site maraîcher était une terre publique (car appartenant au ministère de l'Agriculture et du Développement rural) et exclusivement à usage agricole.

Mais l'âge d'or toucha brutalement à sa fin avec les pillages²⁴ des années 1990 (1991 et 1993). Ces pillages marquent un tournant dans l'histoire des sites agricoles urbains de Kinshasa. Les soldats, les habitants de la ville et les villageois ont détruit tout ce qu'ils rencontraient sur leur passage. Sur le site Mokali, le bureau de la coopérative, les puits, le système entier de canalisation et d'irrigation ainsi que le barrage ont tous été détruits. De même, beaucoup de documents de grande importance pour la coopérative furent perdus (comme bon nombre des fiches parcellaires). Les pillages ont marqué la fin de l'aide étrangère pour le site maraîcher et la fin d'une Ucoopmakin et d'un service étatique organisés. Après les pillages, il a été très difficile de reprendre les fonctions et les activités du passé, parce qu'ils n'avaient plus d'infrastructures, ni des moyens financiers. Par conséquent, jusqu'aujourd'hui, Ucoopmakin aussi bien que ses membres (coopératives) sont beaucoup moins actifs qu'auparavant.

Pendant, la structure des coopératives persiste. Il y a toujours un président de la coopérative qui est également le président du centre maraîcher (qui regroupe tous les maraîchers qui y travaillent, coopérateurs ou pas). L'Ucoopmakin continue de regrouper toutes les coopératives des sites

²³ Arrêté départemental N° 1440/000159/80 du 4 septembre 1980.

²⁴ Les pillages des années 1990 ont d'abord commencé par ceux des militaires protestant le non paiement de leur solde, mais ont été rapidement suivis par ceux de la population frustrée à cause de la détérioration de la situation économique et de la dégradation de l'ensemble de tous les secteurs du pays (RENTON, D., SEDDON, D., ZEILIG, L., *The Congo: Plunder & Resistance*, London & New York, Zed Books, 2007 ; BAGENDA, P., *Le Congo malade de ses hommes. Crimes, pillages et guerres*, Bruxelles, Éditions Luc Pire, 2003). Les pillages à Kinshasa ont aussi entraîné des pillages dans d'autres villes de la RDC, causant une sévère destruction des infrastructures et par conséquent une grande perte de postes de travail et un manque d'investissements encore plus sévère qu'auparavant (BAGENDA, *op. cit.*). Jusqu'à présent, les pillages sont un événement auxquels les gens se réfèrent pour expliquer la destruction et le chaos qui a pris place et qui a détruit toutes les infrastructures existantes de la ville.

maraîchers urbains officiels de l'est de Kinshasa. Toutefois, parce qu'elle n'a plus beaucoup de ressources financières, elle n'a pas beaucoup d'actions visibles et palpables en faveur des maraîchers. Et, bien que les coopératives continuent d'exister et essayent de fonctionner, elles n'ont plus beaucoup de membres en leur sein. Par exemple, pendant l'époque du Cecomaf, le site agricole de Mokali comptait environ 900 maraîchers et presque tous (soit 865 maraîchers) étaient membres²⁵. Selon des recensements récents de la coopérative, menés en février 2010, on a compté 759 maraîchers sur le site Mokali dont 424 sont des femmes et 335 des hommes ; et il n'y en a que 95 qui sont membres de la coopérative²⁶.

Les maraîchers se réfèrent avec nostalgie à l'époque qui précède les pillages, lorsque l'État et la coopération française les appuyaient systématiquement. Malgré son importance pour la sécurité alimentaire de la ville de Kinshasa, le secteur du maraîchage urbain ne bénéficie plus de nos jours d'un appui conséquent de la part de l'État. Théoriquement, le secteur est supporté par le service étatique Senahup²⁷ (service national de l'horticulture urbaine et périurbaine), qui doit appuyer le secteur dans son ensemble à travers des formations et des conseils et également renforcer les structures coopératives. Il doit suivre une politique globale pour le maraîchage urbain et il doit aussi protéger la terre des sites maraîchers officiels. Pourtant, en réalité, aucun appui n'existe actuellement en ce qui concerne les sites. Le Senahup a des agents dans la commune, mais, dû au manque de moyens et d'encadrement, il ne mène aucune activité d'appui. Il en résulte que le bureau urbain de Senahup (qui est appuyé par la FAO) est caractérisé par la quasi-absence d'une politique globale et/ou d'un plan de gestion. Alors, bien que beaucoup de gens travaillent en tant que maraîcher/ère sur les sites maraîchers de Kinshasa, il y a aujourd'hui très peu d'encadrement par les bailleurs de fonds ou par l'état.

3.2. Le problème foncier et la notion de propriété

Selon Lobho²⁸, avant la colonisation, la terre en RDC était divisée entre les différentes communautés qui reconnaissaient mutuellement leur droit de vivre sur une certaine portion de territoire. L'occupation et l'usage de la terre

²⁵ PNUD/UNOPS, *op. cit.*

²⁶ Infos du président et du conseiller de la coopérative (mars 2010).

²⁷ Le Senahup a été créé en 1996 pour remplacer le Pasmakin (MUZINGU NZOLAMESO, B., *Dynamiques d'une agriculture urbaine à Kinshasa/ R.D.Congo : alternative à l'insécurité alimentaire. Cas de la filière maraîchère*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme d'études approfondies en Développement, Environnement et Société, Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux, 2005). Le Senahup a été appuyé par la FAO-HUP depuis 2000 pour donner une nouvelle impulsion au secteur du maraîchage urbain à Kinshasa.

²⁸ LOBHO, L. D., "La stratégie foncière et la politique agricole au Zaïre avant l'indépendance", in LAPIKA DIMOMFU (dir.), *Problèmes fonciers et politiques agricoles en Afrique centrale*, Actes de la rencontre internationale des sociologues et anthropologues de l'Afrique centrale, Kinshasa 27-29 janvier 1988, Kinshasa, CERDAS, pp. 24-52.

relevaient du droit du premier arrivant (et de son clan)²⁹. La conception de la terre était surtout rurale, liée à une communauté n'ayant pas la notion de propriété, et gérée par un chef dont le pouvoir était basé sur la succession, bien que toujours soumis aux ancêtres considérés comme les premiers occupants de la terre³⁰. Dans une communauté, le droit de jouir d'une certaine parcelle de terre était déterminé par les dignitaires qui agissaient en vertu des règles coutumières³¹. Les dignitaires pouvaient laisser les étrangers user ou travailler sur une parcelle de terre, mais ils ne pouvaient pas la céder ou la vendre aux étrangers parce qu'elle appartenait à la communauté et à ses ancêtres. La terre n'était pas quelque chose qu'on pouvait posséder individuellement. En fait, comme la notion de propriété est fortement liée au développement du capitalisme, la propriété de la terre était inutile pour les communautés précoloniales³².

Alors que les terres des communautés locales n'étaient pas un bien de propriété individuelle, l'État colonial est arrivé en imposant cette conception spécifique. Par le décret de 1885, aussi appelé « le décret sur les terres vacantes », l'État a établi le droit d'avoir à sa disposition toutes les terres qui n'étaient pas occupées par les communautés congolaises, signifiant par là toute terre qui n'était pas un village ou un espace d'exploitation agricole ; en d'autres termes, une très grande partie du territoire congolais³³. Par ce décret, l'État avait donné le droit aux colons de s'approprier « légalement » toutes ces terres. Cette politique coloniale d'appropriation était entièrement opposée à la vision communautaire des autochtones concernant la terre.

Évidemment, la conception de la propriété n'a jamais été identique sur tout le territoire et à travers le temps la signification de la terre a connu des altérations certaines. Les congolais adaptèrent leurs actions, politiques et perceptions aux nouvelles réalités. Par exemple, le chef coutumier du groupement Mikondo avait cédé la terre au gouvernement pour y placer le site maraîcher de Mokali. Et beaucoup d'autres chefs coutumiers ont fait la même chose dans des situations similaires.

La loi postcoloniale reflète ce système dualiste (ou même pluraliste), combinant le droit « moderne » au droit « traditionnel ». La loi foncière postcoloniale la plus influente et la plus connue, qui est encore la base du droit foncier sur lequel la politique foncière postcoloniale est (ou devrait être) basée, est la loi Bakajika du 7 juin 1966, qui a été ajustée et élargie en 1971 et 1973³⁴.

²⁹ NGOMA NGAMB, "Politiques et problèmes fonciers au Bas-Zaïre", in LAPIKA DIMOMFU (dir.), *op. cit.*

³⁰ LOBHO, L. D., *op. cit.*

³¹ *Ibid.*

³² LE ROY, É., *Les Africains et l'institution de la justice : Entre mimétismes et métissages*, Paris, Dalloz, 2004, p. 15.

³³ LOBHO, L. D., *op. cit.*

³⁴ C'est la loi foncière de 1973 qui définit les règles de l'État concernant la gouvernance de la terre : la loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés au Congo. Voir KANGULUMBA MBAMBI, V. (dir.), *La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés au*

En résumé, la loi Bakajika stipule que toutes les terres appartiennent à l'État ; et seul l'État peut accorder des concessions pour des parcelles de terres, de manière permanente (*concessions perpétuelles*)³⁵ ou temporaire³⁶. Bien que toutes les terres appartiennent à l'État, celui-ci reconnaît aussi le pouvoir coutumier et leurs revendications de terre basées sur le droit coutumier (cf. *les terres des communautés locales*)³⁷. Cette double revendication sur la terre (à la fois de l'État et des autorités coutumières) force les gens désireux d'acheter une parcelle à se rendre d'abord chez le chef coutumier et à passer ensuite par l'administration étatique pour avoir leurs titres fonciers officiels. Ce système devrait disparaître après quelque temps dès que toutes les terres auront été vendues par les chefs. Les prochains acheteurs devront seulement s'adresser à l'État et non plus auprès des chefs coutumiers. Mais ce qu'on constate, c'est que le système dualiste continue d'exister et que les gens continuent d'aller d'abord auprès des chefs coutumiers ; et cela parce, que d'une part, ces derniers revendiquent souvent une terre qui était déjà vendue auparavant et, d'autre part, les gens (par exemple dans la périphérie de la ville) vont toujours acheter la terre un peu plus loin, là où elle n'était pas occupée. La gradation du pouvoir de l'autorité coutumière varie évidemment par rapport aux milieux (p.ex. rural, périurbain et urbain). Et le droit coutumier est suivi par les gens non seulement parce que l'État lui a accordé une certaine valeur au moment de la fixation des lois, mais aussi parce que les gens – incluant beaucoup d'acteurs étatiques individuels – continuent simplement à attribuer de la valeur à l'autorité coutumière.

Ainsi, actuellement deux systèmes de loi foncière coexistent en parallèle. D'un côté les chefs coutumiers ont le droit de gouverner la terre de leurs ancêtres ; et de l'autre côté toute la terre appartient à l'État³⁸. Les deux systèmes sont suivis par la population, et se mélangent souvent. La question de la terre est placée dans ce que beaucoup appellent un contexte de pluralisme juridique³⁹. Plusieurs champs sociaux semi-autonomes jouent autour de la question foncière et l'État n'est que l'un d'eux, et pas nécessairement le plus

Congo. Trente ans après : quel bilan ? Essai d'évaluation, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 2004.

³⁵ Les Congolais (et non des étrangers) peuvent acheter une pièce de terre et obtenir une concession perpétuelle ; ils deviennent ainsi en fait des propriétaires de leur parcelle.

³⁶ NGOMA NGAMBU, *op. cit.*

³⁷ Par les *terres des communautés locales* il faut entendre les terres sur lesquelles les communautés locales vivent, qu'elles cultivent ou exploitent et qu'elles ont leurs activités. Il est reconnu que les communautés locales (ou leurs chefs) ont le droit de gérer ces terres et – si elles le veulent – de les céder.

³⁸ LELO NZUZI, F., *op. cit.*

³⁹ Voir GRIFFITHS, J., "What is legal pluralism?", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Vol. 24, 1986, pp. 1-55 ; voir REYNTJENS, F., "Legal and Judicial Pluralism in Africa South of the Sahara", in VAN LOON, F., VAN AEKEN, K. (eds.), *60 maal recht en 1 maal wijn. Rechtssociologie, Sociale Problemen en Justitieel beleid / Sociology of Law, Social Problems and Legal Policy*, Leuven, Acco, 1999, pp. 673-681 ; voir VON BENDA-BECKMANN, F., "Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development", *IDS Bulletin*, Vol. 32, No. 1, 2001, pp. 46-56.

important⁴⁰. L'État n'est clairement pas la seule source de la loi, parce que la loi coutumière est une partie intégrante de la vie ou de la gouvernance quotidienne.

Néanmoins, de même que les lois étatiques sont interprétées et adaptées par les acteurs locaux, les lois coutumières sont adaptées et interprétées, voire reformées par les gens dans leurs usages quotidiens. « Les règles coutumières ont profondément changé durant les décennies des interventions des administrations coloniales et postcoloniales, et ont continuellement été adaptées et réinterprétées en raison de divers facteurs tels des interactions culturelles, la pression démographique, les changements socio-économiques et les processus politiques »⁴¹. Les acteurs adaptent et combinent continuellement les deux sortes de lois et – comme nous le voyons par exemple sur le site maraîcher de Mokali – les changent en de nouvelles règles. Par exemple dans la famille coutumière à Kimbanseke (groupement Mikondo), différentes opinions existent à propos de l'application de la loi coutumière. Quelques-uns de ses membres (surtout les enfants des chefs coutumiers) entremêlent l'héritage et le pouvoir coutumier avec la logique de la loi familiale étatique sur les droits d'héritage, ce qui fait que beaucoup de jeunes se réclament du pouvoir coutumier. Les règles coutumières et surtout leurs applications quotidiennes ne sont pas statiques, ni ne le sont celles de l'État et leurs applications. Les gens adaptent les règles à leur propre contexte et reconforment continuellement ce qu'Olivier de Sardan⁴² appelle des « normes pratiques », des normes créées et suivies par les acteurs dans le processus de la gouvernance quotidienne réelle.

Bien qu'une coexistence ou interférence entre des règles « étatiques » et des règles « traditionnelles » ne soit pas du tout exceptionnelle dans le domaine foncier, il s'agit de quelque chose qu'on a toujours associé plus avec le milieu rural qu'avec le milieu urbain, et moins encore avec la capitale d'un pays. Sur les sites agricoles de Kinshasa des tensions énormes existent entre différentes sources de « loi » ; on peut présumer que l'État y est encore assez présent (ou au moins du point de vue de distance moins éloigné qu'en milieu rural). Cela nous renseigne beaucoup sur les relations urbaines entre les acteurs de la société et l'État, et sur les processus de gouvernance locale urbaine.

Ce qu'on voit en fait dans des villes centre-africaines, comme par exemple à Kinshasa, c'est que les règles coutumières ont graduellement été adaptées et ont adopté la logique de la vente et de l'argent⁴³, ou à l'inverse que des normes « capitalistes » ont été adoptées et adaptées aux réalités

⁴⁰ REYNTJENS, F., *op. cit.*

⁴¹ Traduit de COTULA, L., CISSÉ, S., "Changes in 'Customary' Resource Tenure Systems in the Inner Niger Delta, Mali", *Journal of Legal Pluralism*, No. 52, 2006, pp. 1-29 : p. 1.

⁴² OLIVIER DE SARDAN, J.-P., "Researching the practical norms of real governance in Africa", *APPP Discussion Paper*, 2008.

⁴³ PIERMAY, J.-L., "Le détournement d'espace. Corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale", *Politique Africaine*, n° 21, 1986, p. 25.

« indigènes » de la ville⁴⁴, ce qui fait qu'un système hybride ou mixte, qui se situe entre les règles étatiques et coutumières, a émergé. On peut dire que par manque de contrôle de l'État et la coexistence des normes étatiques et coutumières de nouveaux arrangements et règles se sont formés⁴⁵. Des métissages très spécifiques, émergents de l'interférence des différentes normes⁴⁶, constituent ce qu'on pourrait appeler un « droit vivant » dans lequel des nouvelles normes et de nouveaux comportements se sont formés afin de répondre aux besoins et aux réalités changeantes⁴⁷.

Dans ce processus de formation des nouvelles règles ou du « droit vivant », l'opportunisme et le pouvoir jouent un rôle important. Ceux qui savent déterminer les règles du jeu savent gérer la terre. Il est question ici d'obtenir une certaine légitimité pour certaines règles et certaines pratiques, afin de pouvoir agir. Et cette légitimité n'est pas réservée aux acteurs étatiques, et de la même façon légal ne signifie pas nécessairement légitime, ou vice versa⁴⁸. En fait, la légitimité pourrait être qualifiée « propriété partiellement transitive »⁴⁹, qu'on peut obtenir ou perdre de différentes manières.

Dans le flou juridique qui est typique du domaine foncier en Afrique, chacun essaie d'utiliser la confusion des normes et les différentes sources de légitimité en vue de ses propres intérêts⁵⁰. Dès lors, la réputation sociale et surtout les positions de pouvoir déterminent la plus ou moins grande capacités de quelqu'un ou d'un certain groupe à imposer ses règles et ses logiques. Ainsi, on voit que dans le domaine foncier de Kinshasa l'État n'est qu'un des différents champs sociaux et qu'il n'est pas le seul à fixer des règles ; des systèmes normatifs sont également créés par d'autres acteurs dans la société⁵¹. L'interaction et la confrontation entre différents normes et différents champs sociaux font émerger des nouvelles formes de gestion de la terre et même de nouveaux champs sociaux.

Ceux qui s'avèrent capables d'obtenir une position de pouvoir dans le foncier du site maraîcher Mokali sont surtout des jeunes membres de la famille coutumière locale, qui forment – pourrait-on dire – un nouveau champ social. Bien que dans les années 1980 les chefs coutumiers étaient encore subordonnés

⁴⁴ JENKINS, P., "African cities: competing claims on urban land", in LOCATELLI, F., NUGENT, P. (eds.), *African Cities: Competing Claims on Urban Spaces*, Leiden – Boston, Brill, 2009, pp. 81-107.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ LE ROY, É., KARSENTY, A., "Introduction générale", in LE ROY, É., KARSENTY, A., BERTRAND, A. (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, pp. 7-30.

⁴⁷ GBAGUIDI, A. N., SIPPEL, H., WOODMAN, G. R., "Stories of Local Vitality: Comparative Conclusions on the Research Findings", in WOODMAN, G. R., WANITZEK, U. SIPPEL, H. (eds.), *Local Land Law and Globalization*, Münster, LIT Verlag, 2004, pp. 333-356.

⁴⁸ JENKINS, P., *op. cit.*

⁴⁹ LECLERC-OLIVE, M., *op. cit.*

⁵⁰ MATHIEU, P., *op. cit.*, p. 76.

⁵¹ KUYU MWISSA, C., "La production des normes juridiques par les enfants des rues des métropoles africaines : Kinshasa", in DARBON, D., DU BOIS DE GAUDUSSON, J. (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 81-86 : p. 81.

aux fonctionnaires étatiques, même s'ils leur étaient alliés⁵², la situation à Kinshasa s'est aujourd'hui inversée, précisons cependant que ce ne sont plus tellement les chefs coutumiers qui ont le pouvoir mais plutôt leur jeunes alliés qui modifient les règles coutumières, ce qu'on verra dans les sections suivantes.

3.3. La transformation du leadership « communautaire » ou « coutumier »

Le fait que la terre du site maraîcher soit un bien public à caractère exclusivement agricole, devrait être un facteur de sécurité pour les maraîchers et l'activité du maraîchage urbain. Néanmoins, le caractère à la fois collectif et public n'est pas du tout garanti par l'État. Cela donne à d'autres acteurs des opportunités pour revendiquer un usage non agricole de la terre du site maraîcher. Après les pillages, le départ du Cecomaf et l'incapacité de l'État et de l'Ucoopmakin à assumer leurs rôles, la question de la propriété est devenue moins claire et la terre du site maraîcher est graduellement devenue moins « intouchable ». Selon Platteau⁵³, l'échec de l'État à gouverner une ressource naturelle comme la terre n'est pas une surprise : « le transfert d'une propriété villageoise commune a rarement été un succès parce que le contrôle gouvernemental efficace est beaucoup plus difficile que l'organisation communautaire »⁵⁴. Cela peut aussi être observé sur le site maraîcher Mokali, bien que celui-ci fasse partie de la capitale du Congo et ne soit donc pas l'espace villageois dont Platteau parle. Les chefs coutumiers ont progressivement commencé à se réapproprier et à revendre la terre du site maraîcher à des personnes qui n'avaient aucune intention d'exercer une quelconque activité agricole. Sur le site Mokali, non seulement le contrôle public fait défaut, mais de plus l'organisation communautaire périclité.

La famille coutumière effective sur le site maraîcher Mokali est la famille du chef coutumier du groupement Mikondo (lequel occupe l'espace entre la rivière Nsele à l'est et la rivière Ndjili à l'ouest, espace où se trouvent les communes de Nsele et de Kimbanseke). Les membres de ce groupement font partie du clan Titi Kimpanzu de la tribu Humbu (*Bahumbu*)⁵⁵. L'actuel

⁵² PIERMAY, J.-L., *op. cit.*, p. 31.

⁵³ PLATTEAU, J.-P., "Reforming land rights in Sub-Saharan Africa: Issues of efficiency and equity", *UNRISD Discussion Paper*, DP 60, 1995.

⁵⁴ Traduit de PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, p. i.

⁵⁵ À Kinshasa, il existe deux tribus originaires, à savoir les tribus Humbu et Teke. Cependant, la distinction entre les Humbu et les Teke n'est pas simple, vu les nombreux mariages mixtes au cours de l'histoire (cf. DE SAINT MOULIN, J., "Paul Imbali et Marc Kimpe, deux informateurs importants concernant les anciens villages des environs de Kinshasa", in MANTUMBA-NGOMA, P. M. (dir.), *La Nouvelle Histoire du Congo*, Cahiers Africains 65-66-67, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 21-34). Se désigner Humbu ou Teke renvoie plutôt à une construction historique plus large et à des stratégies sociales et n'est pas basé sur des faits objectifs généalogiques (cf. de Saint-Moulin). Mais cela ne signifie nullement que l'identité « Teke » ou « Humbu » n'est pas importante. La famille du chef coutumier à Kimbanseke revendique

chef coutumier du groupement Mikondo, Ndola Mabela, est le jeune frère de l'ancien chef coutumier Ngandu (décédé en 1990), qui avait cédé à l'État la terre sur laquelle se trouve l'actuel site maraîcher Mokali. Actuellement, Ndola Mabela est très âgé et plus très actif. Il a un représentant officiel qui agit en son nom et exerce son pouvoir ; ce dernier est le mandataire officiel du chef et en tant que tel il le représente dans toutes les occasions officielles. Mais de manière officieuse, d'autres membres de la famille le représentent également (avec ou sans son approbation), particulièrement en ce qui concerne les ventes de terre. Cela fait partie des règles coutumières actuelles selon lesquelles les membres de la famille jusqu'à la quatrième lignée peuvent vendre la terre, mais avec le consentement du chef coutumier. Dans la pratique, ce consentement est le plus souvent absent étant donné que le chef coutumier n'a plus la capacité, ni la volonté de contrôler toute cette situation complexe⁵⁶. Il y a plus grave : tous les enfants peuvent vendre sans communiquer entre eux et sans savoir donc à qui telle portion ou telle autre a été vendue, et si la terre vendue était oui ou non vacante.

Le manque de contrôle fait qu'il est plus facile de vendre la terre publique du site maraîcher. Bien que Ndola Mabela dise qu'il est d'accord avec le fait que Ngandu a cédé la terre à l'État dans le but d'y établir un centre maraîcher, et donc ne peut pas se la réapproprier ou la vendre, les membres de sa famille le font néanmoins. Ceci a également à voir avec la conception pluraliste des normes, la jeune génération appliquant aussi bien les normes coutumières que les normes relevant du code étatique de la famille, créant ainsi en fait de nouvelles normes pratiques. Le système coutumier Humbu repose sur le principe matrilineaire, c'est-à-dire que ceux qui sont liés au chef coutumier à travers un parent de sexe féminin font partie de la famille coutumière. À titre d'exemple, le chef coutumier ne sera pas succédé par son fils mais par son frère (d'une même mère) ou par son neveu maternel (le fils de sa sœur). C'est aujourd'hui toujours le cas. Par exemple, le représentant officiel de Ndola Mabela est le fils de sa sœur. Et pourtant, parce que les enfants peuvent vendre avec le consentement du chef coutumier et parce que beaucoup de jeunes gens de nos jours pensent en termes de propriété et de la loi familiale (héritage des parents allant aux enfants), la confusion est créée. Les enfants et les neveux du côté paternel ont aussi le sentiment d'avoir le droit de gérer et de vendre la terre que leurs pères gèrent ou ont eu à gérer. Ainsi, les enfants du frère du chef coutumier pourraient également vendre de la terre, du moins avec le consentement de leur père (qui est un parent du côté maternel), lequel devrait à son tour avoir le consentement du chef coutumier. Mais dans la réalité, il

fortement son identité Humbu. D'une manière générale, nous pouvons dire qu'actuellement les Teke ont leur autorité coutumière dans la commune de Maluku (et plus au nord), et les Humbu dans les autres communes de Kinshasa, cf. DE SAINT MOULIN, J., *op. cit.*

⁵⁶ Normalement tous les enfants (c'est-à-dire neveux, cousins, enfants, petit-fils, etc. du chef coutumier) peuvent vendre s'ils signent « PO » (par ordre) de Ndola Mabela. Mais beaucoup d'enfants vendent la terre sans signer « PO » et par conséquent gardent la totalité des revenus pour eux-mêmes.

s'avère que ce consentement est rarement sollicité au chef coutumier. De cette façon, beaucoup de prétendus chefs coutumiers ont fait leur apparition, des gens s'autoproclament tels parce qu'ils sont de la famille du chef coutumier.

Evidemment, cela ne relève pas uniquement de l'ordre de la confusion : vendre la terre s'avère aujourd'hui un commerce lucratif, surtout compte tenu de la rareté des espaces libres à Kinshasa. La spéculation foncière est très présente et il y a beaucoup de gens désireux d'acheter une parcelle de terre dans la périphérie urbaine. Puisque la plupart des terres dans la ville ont déjà été vendues, les membres de la famille coutumière tachent de se réapproprier de la terre qui a été vendue auparavant, telle que la terre des sites maraîchers.

Les raisons que donnent les membres de la famille coutumière pour justifier la réappropriation de la terre du site maraîcher sont multiples. Certains disent que la terre du site n'a jamais été achetée par l'État congolais auprès de l'ancien chef coutumier. Ils affirment que l'État a seulement donné à ce dernier le « droit coutumier » (liste de biens que l'on devrait donner au moment où l'on achète une parcelle de terre du chef coutumier), mais aucune somme d'argent. Et selon eux, il faut de l'argent pour acheter une portion de terre. Les opinions à propos de cette transaction concernant la terre de l'actuel site Mokali divergent et nous n'avons pas été en mesure de retracer ce que l'État avait exactement payé⁵⁷. Néanmoins, d'après le chef coutumier Ndola Mabela, beaucoup de services étatiques et les maraîchers, la terre a été achetée en bonne et due forme par l'État et par conséquent le chef coutumier n'a plus le droit de la revendiquer. Il est certain que cela a aussi quelque chose à voir avec la notion de valeur d'une portion de terre, une conception qui a bien évidemment changé avec le temps. Il est possible que l'État n'ait donné que le droit coutumier, mais que dans le temps c'était perçu comme suffisant pour acheter une terre.

Il y a aussi une confusion qui s'est créée autour de la question de savoir si la terre a été jadis 'cédée' ou 'vendue' à l'État. Il est possible qu'auparavant ces deux termes n'avaient pas des significations distinctes, mais aujourd'hui la jeune génération de la famille coutumière fait nettement la différence. Ils disent que la terre a été cédée dans l'objectif d'un projet agricole, mais pas vendue de manière permanente. Cependant, les acteurs étatiques et les maraîchers ont perçu le transfert comme définitif. On observe donc des perceptions et des interprétations différentes de l'histoire, et la création de narrations historiques⁵⁸ : tout acteur a créé et crée sa propre version de l'histoire et des faits.

Mais de toute façon, même si on acceptait que la terre a été vendue à l'État, les membres de la famille coutumière disent que le chef coutumier a

⁵⁷ Nous avons cherché dans beaucoup d'instances et avec bon nombre de personnes un document officiel sur lequel était décrite cette transaction, mais sans succès. Probablement cela n'a jamais existé ou n'existe plus. Ainsi pour la reconstruction de cette histoire nous nous sommes basées sur les traditions orales, les histoires et les souvenirs des informateurs.

⁵⁸ Voir BERRY, S., "Tomatoes, Land and Hearsay: Property and History in Asante in the Time of Structural Adjustment", *World Development*, Vol. 25, No. 8, 1997, pp. 1225-1241.

toujours la responsabilité de gouverner sa terre et, par conséquent, qu'ils ont le droit de se réapproprier les terres abandonnées afin de les revendre. Donc même si la terre a été vendue auparavant, quand elle est abandonnée pendant un certain laps de temps et qu'elle n'est pas mise en valeur, le chef a le droit de la mettre à la disposition d'un tiers. Il va de soi que c'est une démarche qui a du sens, la terre étant rare, sa mise en valeur dans un but utile est important. Mais, en se réappropriant la terre, ni le caractère public ni le caractère agricole du site ne sont pris en compte.

Sur le site maraîcher Mokali il y a beaucoup de portions de terre qui ont été abandonnées ou négligées, et qui – dans la logique coutumière – peuvent être de ce fait réappropriées. Certaines parcelles de terre ont été prévues pour la construction des infrastructures. Pourtant, aucune infrastructure n'a jamais été construite, et ces terres sont restées vides jusqu'à présent. Il en résulte que, depuis la destruction du système de canalisation, quelques jardins maraîchers sont devenus difficilement cultivables et par conséquent ont été abandonnés. Et donc, les prétendus « chefs coutumiers » réclament ces parcelles de terre. Mais ce ne sont pas seulement les terres abandonnées mais aussi des terres exploitées qui sont sujettes à la réappropriation et à la vente de la part de ces derniers. Il y a des prétendus chefs coutumiers qui menacent les maraîchers et prennent leurs terres de force pour les vendre à d'autres personnes désireuses de construire leurs maisons. Les parcelles de terre sont aussi souvent vendues pendant les weekends, quand les maraîchers ne sont pas là. La terre qui a fait l'objet de réappropriation est vendue aux alentours de 200 à 500 USD (selon les capacités de l'acheteur et de bien d'autres critères subjectifs) par parcelle de 200 m².

3.4. Coalitions de pouvoir autour de la terre maraîchère

La vente de terres sur le site maraîcher s'articule autour de quelques figures de proue ou prétendus chefs coutumiers, qui ont aussi des complices (généralement leurs enfants) qui dirigent et vendent avec eux. Sur le site maraîcher Mokali, la rivalité existe surtout entre deux prétendus chefs coutumiers. Ceux-ci ne sont pas liés à Ndola Mabela du côté maternel mais bien du côté paternel, ce qui ne les a pas empêchés de s'autoproclamer chefs coutumiers. Ils vendent des terres sur le site, en particulier l'un d'eux à travers ses deux fils. Entre ces deux fils (qui sont en fait des demi-frères, du même père mais de mères différentes), la tension et la concurrence sont vives. L'un essaie de vendre pour son propre compte et de garder les rentes pour lui-même, tandis que l'autre est « loyal » à l'égard de son père et partage avec celui-ci le revenu de ses ventes. Ensemble ils ont déjà vendu une grande partie des terres du site Mokali. La plupart de ces parcelles sont actuellement à usage résidentiel. Très souvent, ce sont des locataires qui vivent sur ces parcelles plutôt que les propriétaires. La spéculation est donc bien présente.

Mais comme beaucoup de prétendus chefs coutumiers ont conscience du caractère illégal de leurs actions de réappropriation, ils essaient d'assurer

leurs positions en incorporant des acteurs étatiques dans leurs activités, ce qui montre en filigrane qu'ils reconnaissent le pouvoir de l'État ou du moins qu'ils ont conscience que le pouvoir étatique peut constituer un frein à leurs activités. Beaucoup d'acteurs étatiques sont impliqués dans la réappropriation de terres agricoles, mais de manière fragmentée et divisée, agissant les uns contre les autres. Par exemple, selon une histoire qui nous a été racontée par beaucoup d'informateurs, un prétendu chef coutumier a donné une grande surface de terre à un important magistrat de la capitale. Intenter une action en justice contre lui est une démarche qui s'avère très difficile voire impossible pour les maraîchers. Les maraîchers déclarent par ailleurs que faire appel à l'État en cas d'éventuels problèmes revient à empirer la situation. Pendant les entretiens, beaucoup d'agents étatiques ont déclaré s'être vu offrir un terrain par un chef coutumier. Selon leurs déclarations, aucun d'entre eux n'a accepté une telle offre.

Afin d'illustrer la façon dont se forment des réseaux de pouvoir autour de la terre maraîchère, nous donnons ici l'exemple illustratif et détaillé du prétendu chef coutumier Q (un des deux prétendus chefs coutumiers les plus importants du site Mokali).

Le prétendu chef coutumier Q est le fils d'un cousin maternel élargi de Ndola Mabela. Ainsi il n'est pas vraiment lié à Ndola Mabela du côté maternel. Q a pris le pouvoir de son père qui est décédé, alors que normalement ceci ne devrait pas être le cas dans un système matrilineaire. Il a déjà eu l'occasion de vendre beaucoup de terres et il a aussi construit un cimetière sur le site maraîcher. L'établissement de ce cimetière a soulevé beaucoup de protestations, surtout de la part des maraîchers qui craignent que s'ajoutent aux conditions précaires existantes, des conditions antihygiéniques et une contamination de leurs cultures ; mais jusqu'à présent le cimetière demeure toujours là. Q continue aussi de vendre des terres à côté du site, surface qui est en fait réservée par l'État à la construction future d'un quartier pour les personnes ayant besoin d'un logement.

Q se protège lui-même, ainsi que ses activités, de façon vigoureuse. Il se fait entourer par des militaires pour intimider et menacer les éventuels opposants. À travers un accord avec des autorités militaires, auxquelles il attribue des portions de terre ou des revenus de ventes de terre, des soldats se tiennent à sa disposition. Les soldats, par ailleurs loyaux à leur chef, sont là pour sécuriser les terrains ou les propriétés potentielles de leurs supérieurs et simultanément les activités du prétendu chef coutumier Q.

Pourtant, les positions des acteurs étatiques vis-à-vis de ces types de pratiques diffèrent et les relations de pouvoir jouent un rôle non négligeable. Il arrive qu'un maire de Kimbanseke soit au courant des pratiques du prétendu chef Q et il qu'il ait essayé d'y mettre fin. En collaboration avec les policiers de la municipalité, il a arrêté Q et ses militaires, qui ont été conduits en prison. Toutefois, cela a causé des problèmes au maire et aux policiers car les militaires sont plus gradés que la police. Sous la pression de la Cour militaire, Q et ses militaires ont été relaxés, et le maire a du se

présenter devant le tribunal militaire pour expliquer ses actes. Sous le maire actuel de Kimbanseke, un commandant de police a également tenté de plaider en faveur de la fermeture du cimetière de Q, mais il a également été arrêté par des militaires. Dans de tels cas, l'incapacité des agents de l'État à agir est caractéristique. Le fait que le prétendu chef coutumier ait des liens avec les militaires signifie que la police et d'autres acteurs étatiques sont en position de faiblesse car ils sont hiérarchiquement plus bas que les militaires et la Cour militaire.

Cet exemple illustre bien l'importance d'avoir son propre réseau stratégique de pouvoir afin de pouvoir agir à son gré. Cependant, l'exemple montre aussi que le pouvoir du chef coutumier seul ne suffit pas ; ce n'est pas une garantie pour opérer ses activités sans problèmes. On a besoin de l'État, ou du moins de quelques acteurs étatiques bien placés. Par ailleurs, on observe aussi que l'administration étatique n'est pas du tout consistante ; elle est une arène où se croisent beaucoup d'acteurs différents, tous avec leurs propres stratégies, créant des relations de conflit ou de collaboration.

Evidemment, ces coalitions de pouvoir et leurs pratiques de vente de terre sur le site maraîcher ont des effets sur les stratégies et les modes de vie des maraîchers et des résidents venant vivre à Mokali sur les terrains vendus, ce que nous allons expliquer dans les deux sections suivantes.

3.5. Vulnérabilité des habitants du site Mokali

Les résidents vivant sur ce site maraîcher ont acheté ou loué des terres et y ont construit leurs maisons. En parlant avec les résidents, il est apparu que certains ont acheté leur parcelle de terre à un chef coutumier au début des années nonante déjà (après les pillages, en 1992-93-94). Pourtant, à cette époque, très peu de gens sont venus vivre à Mokali car ils avaient peur de la destruction et de l'insécurité, en raison des récents pillages mais aussi parce que la terre à cette époque était encore largement perçue comme à usage agricole et propriété du Cecomaf. C'est à partir de 1996 que les résidents ont très lentement commencé à construire, encore à cette époque les maisons étaient souvent détruites. La plupart des résidents sont venus vivre sur le site une dizaine d'années après, soit en 2005-2006. Depuis ce moment, ils n'ont plus rencontré de réelles menaces ou des problèmes. Ainsi, des prétendus chefs coutumiers ont fait usage de l'évolution de la situation pour se réapproprier des terres. Cependant, même aujourd'hui les résidents restent dans une position assez vulnérable, même s'ils n'en sont pas toujours conscients. Ils sont en fait vulnérables à cause de trois réalités : le discours et les actions contradictoires de l'État, la confusion créée par la famille coutumière, et les différents 'titres' d'usage de la terre (c.-à-d. en tant que locataire ou propriétaire).

Très souvent, les résidents ne possèdent que les documents du chef coutumier et, même s'ils ont obtenu des titres de propriété individuelle, ceux-ci concernent en réalité une parcelle sur une terre publique. Les deux fils du

prétendu chef coutumier et dont on a parlé précédemment qui vendent des terres sur le site maraîcher ont été très vagues quand nous les avons interrogé au sujet des titres de propriété officiels que pouvaient obtenir les personnes. L'un disait que les gens pouvaient aller à la commune pour obtenir une « fiche parcellaire » et l'autre pensaient qu'ils pouvaient obtenir un « livret de logeur ». Toutefois, le premier document est un document destiné seulement à la terre agricole et le second est un titre de propriété ancien qui n'est plus émis actuellement. Pourtant, il est effectivement possible d'obtenir un réel titre de propriété dans une instance étatique mais on risque ensuite d'être chassé par une autre (le ministère provincial) pour le motif d'une construction anarchique sur un terrain agricole. Encore un exemple d'acteurs étatiques travaillant les uns contre les autres.

L'actuel ministre provincial de l'Agriculture et du Développement rural (en place depuis janvier 2009) est conscient du problème que posent les ventes de terres agricoles, et il veut s'attaquer à ce problème. Il prône que le terrain maraîcher est un terrain public et qu'il ne peut donc être vendu. Le ministre perçoit toutes les constructions sur le site agricole comme des constructions anarchiques et veut les démolir. Au niveau du ministère provincial, on admet que la complicité des acteurs politiques est un problème. Mais, inspiré par les exemples de démolition des constructions anarchiques par le ministère des Affaires foncières dans d'autres espaces publics (non agricoles) de la ville, le ministère provincial de l'Agriculture et du Développement rural, en collaboration avec le ministère provincial des Affaires foncières, veut démolir toutes les constructions irrégulières édifiées sur des terres agricoles, même celles qui sont là depuis 20 ans ou plus. On dit même que les résidents auront à payer pour les frais de démolition. Le ministre provincial nous a dit qu'il a déjà empêché une personne de construire sur un site agricole.⁵⁹ Mais, selon lui, à part cet incident, aucune abolition de construction sur un site agricole n'a été promulguée, par manque de ressources pour le faire. Jusqu'à présent, il n'est donc question que de discours, discours pourtant révélateur de la position vulnérable des habitants vivant sur des sites agricoles.

Mais l'insécurité existe aussi du côté de la famille coutumière. Comme les membres de la famille vendent des terres de façon désordonnée et sans se concerter, cela soulève des conflits entre les prétendus chefs coutumiers et parfois entre les clients en cas de vente à deux personnes à la fois. Dans ce cas, le chef coutumier résout le conflit en donnant au second acheteur une autre parcelle de terre qu'il/elle n'a pas choisie auparavant mais qu'il/elle doit accepter, que le terrain lui plaise ou non. En conséquence, quand ils ont acquis une terre, les acheteurs essaient souvent de la sécuriser aussi vite que possible, en mettant une petite construction sur la parcelle en question. Dès qu'une construction est bâtie (même s'il s'agit d'une construction très petite ou inachevée), on ne peut pas facilement la détruire et reprendre la terre, car cela reviendrait à détruire la propriété d'autrui. Et les résidents ne peuvent pas

⁵⁹ Entretien avec le ministre provincial de l'Agriculture et du Développement rural (14/1/2010).

laisser leur terre sans surveillance non plus puisque de la terre abandonnée risque d'être réappropriée par des prétendus chefs coutumiers.

Un autre aspect de la vulnérabilité des habitants de Mokali est le fait que nombreux sont ceux qui louent leurs terres à un propriétaire, lequel n'a acheté le terrain auprès d'un chef coutumier que pour la spéculation). Ils courent le risque de voir leurs maisons détruites comme construction anarchique. En outre, ce ne sont pas généralement des gens riches qui viennent vivre sur le site maraîcher, c'est surtout des gens pauvres qui ne peuvent se permettre d'acheter ou louer une parcelle dans d'autres parties de la ville, et rabattent sur la périphérie. Nous ne devons pas oublier le contexte plus large de pauvreté et de croissance urbaine sans planification qui existe à Kinshasa. Ce à quoi nous assistons est en fait une lutte entre des gens à la frontière de la survie: des gens qui ont besoin d'un endroit pour vivre pour cultiver de quoi se nourrir.

3.6. Vulnérabilité des maraîchers du site Mokali

Dans la situation actuelle, les maraîchers du site Mokali se sentent menacés. Ils craignent qu'à court terme leurs activités disparaissent. La vente des terres utilisées et des terres des fortes pentes des vallées, qui menace directement celles-ci, et la vente des terres abandonnées, leur dessinent un avenir bien sombre. En raison de la conception confuse de la propriété des terres, les maraîchers sont dans la même position vulnérable que les résidents. Les maraîchers et leurs terres peuvent être menacés à la fois par l'autorité coutumière et l'autorité étatique. En ce qui concerne l'autorité coutumière, il y a beaucoup d'ambiguïté car plusieurs prétendus chefs coutumiers se réapproprient des terres sur le site. Pour ce qui est de l'État, certains maraîchers n'ont plus leurs fiches parcellaires, ce qui joue en leur défaveur face aux agents étatiques qui viennent mener des enquêtes sur le nombre de maraîchers travaillant sur le site. Et surtout, l'État ne protège pas le caractère agricole et public du site Mokali, ce qui rend possible la réappropriation des jardins. Par ailleurs, l'absence d'organisation et de gestion du côté des coopératives, n'a pas aidé à protéger le site maraîcher. L'absence de gestion a contribué à l'abandon et au délaissement de nombreuses zones de terres jadis cultivées.

Puisque maintenant la réappropriation est une réalité, les maraîchers, le président⁶⁰ et la coopérative maraîchère du site Mokali essaient d'entreprendre des actions pour se défendre contre la vente des terres. Ils ont pour cela des stratégies individuelles et collectives.

Individuellement, les maraîchers essaient de délimiter leurs parcelles de terre afin de les rendre plus sûres. Ils utilisent pour cela des piquets et suivent des indications inscrits sur leur fiche parcellaire qui contient les

⁶⁰ Le président du site maraîcher Mokali est à la fois leader de la coopérative et du centre maraîcher entier (incluant les maraîchers coopérateurs et non-coopérateurs). Le président est maraîcher lui-même, travaillant plusieurs jardins. Les présidents des sites maraîchers sont élus par les maraîchers.

dimensions et l'emplacement de leur parcelle ; ils construisent aussi une petite cabane à côté de leur jardin. En outre, certains maraîchers qui peuvent offrir tentent d'obtenir un titre de propriété officielle de leur parcelle, ce qui est en fait illégal puisque c'est de la terre publique de l'État. Cependant, parce que beaucoup de gens ont perdu leurs fiches parcellaires au cours des pillages, la stratégie la plus présente pour garantir la propriété de sa terre est de la mettre continuellement en valeur, c'est-à-dire d'y assurer une présence. Et donc, pour les maraîchers qui ne cultivent plus eux-mêmes leurs terres, la stratégie est de laisser un tiers y cultiver à leur place afin de ne pas donner l'impression que la terre a été abandonnée⁶¹.

Lorsque des conflits éclatent et que la terre d'un maraîcher (ou d'un certain nombre de maraîchers) est prise, les maraîchers qui ont les moyens peuvent aussi essayer de porter l'affaire devant la justice. Pourtant, ces cas ne constituent généralement pas des réussites. Un maraîcher, l'ancien président de la coopérative, dont la terre était prise par un prétendu chef coutumier, a entamé des mesures juridiques, mais a perdu beaucoup d'argent à la Cour sans obtenir aucun résultat. Il est décédé avant que le jugement ait été prononcé.

C'est également par des actions collectives que les maraîchers tentent de résister à la réappropriation des terres. Par plusieurs moyens, les maraîchers s'opposent à la « résidentialisation » de leur site agricole. Quand ils s'attendent à une tentative de réappropriation d'une ou de plusieurs parcelles de terre par de prétendus chefs coutumiers, ils s'organisent en groupes restreints pour descendre sur le terrain et défendre physiquement les parcelles. Ces actions sont souvent impulsées par le président du site maraîcher. Néanmoins, l'action collective et la mobilisation des maraîchers ne sont pas faciles, d'autant plus que la coopérative est assez faible. Le fait que la coopérative ne compte que 95 maraîchers (sur 759) indique que l'individualisme et la méfiance sont tout aussi présents que la résistance. Malgré tout, le président du site Mokali joue un rôle de « chef de file de la résistance ». Il essaie de stimuler les maraîchers pour mener des actions collectives, il est particulièrement actif dans le lobbying, écrivant des lettres aux autorités de l'État et parlant des problèmes des maraîchers dans les médias locaux. Parfois, les maraîchers contribuent au paiement des frais de publication d'un article dans un journal. Il arrive que les autorités étatiques répondent par lettre, en disant qu'il est effectivement interdit de construire sur le site maraîcher, mais jusqu'à présent aucune action n'a été entreprise.

En cas de conflit concret (quand on essaye de revendre des terres ou lorsque la terre a été vendue à deux personnes en même temps par exemple), les maraîchers avec leur président essaient aussi de négocier avec les prétendus chefs coutumiers. Quelquefois, ces négociations ont lieu dans le bureau de la police locale et conduisent à un arrangement (temporaire) entre les différentes parties sans recourir aux tribunaux, par le paiement de certaines amendes et

⁶¹ Il s'agit d'une stratégie pour la protection de la terre seulement, toute la production allant à la personne qui cultive puisque c'est lui/elle qui fournit un service au propriétaire et non l'inverse.

quelques concessions de part et d'autre ; mais ces négociations aboutissent très souvent à une impasse.

Un développement plus prometteur est que, récemment, le président du site et la coopérative ont établi des relations avec la commune en vue d'une collaboration pour protéger le territoire de Mokali. Ils ont réussi à convaincre le bourgmestre que la viabilité de celui-ci requiert sa protection, et ils ont convoqué des agents de l'État dont la fonction sera de compter et enregistrer tous les maraîchers sur le site afin d'avoir des informations correctes.

Il va de soi que tous les maraîchers ne sont pas non plus innocents car eux aussi vendent des terres. Beaucoup d'entre eux ont vendu leurs fiches parcellaires à d'autres afin qu'ils puissent cultiver la terre. Certains d'entre eux construisent aussi des maisons sur leur parcelle, bien que les fiches parcellaires ne donnent qu'un droit d'usage pour une portion de terre. Parfois aussi, des collaborations opportunistes ont lieu afin de profiter de la relative prospérité du marché foncier informel. Par exemple, sur un autre site maraîcher, celui de Ndjili (une autre commune de Kinshasa), un faux agent du service de l'urbanisme en collaboration avec un prétendu chef coutumier et un membre de la coopérative du site maraîcher en question ont vendu plusieurs jardins. Sur un autre site maraîcher, un chef coutumier est allé devant la Cour parce que les maraîchers avaient vendu leurs parcelles à des gens qui voulaient y construire des maisons ; le chef coutumier a gagné le procès et les maisons doivent être détruites.

4. CONCLUSIONS : UN MOMENT OUVERT POUR LES AUTORITÉS COUTUMIÈRES, LES MARAÎCHERS ET L'ÉTAT

En théorie, la terre du site maraîcher Mokali est une propriété de l'État, et plus spécifiquement une terre publique pour un usage exclusivement agricole. Pourtant, on voit que c'est non seulement l'État mais aussi – et même le plus souvent – d'autres acteurs qui y gouvernent l'utilisation de la terre. Platteau argumente qu'en général « la propriété de l'État est susceptible de dégénérer en un système d'accès ouvert de fait »⁶². C'est ce qui semble arriver sur le site Mokali. Platteau parle en grande partie des contextes ruraux et des raisons d'échec telles que la vaste dispersion de la population rurale africaine et du caractère incontrôlable de leurs ressources naturelles. Ce que nous voyons dans la ville de Kinshasa est qu'effectivement le bien public a tendance à devenir un système d'accès relativement ouvert (bien que gouverné par un certain groupe d'acteurs qui en détermine l'accès), mais pas du tout pour les mêmes raisons, et plutôt à cause d'un manque de capacité ou de volonté de l'État à contrôler la terre en tant que bien public.

Cependant, si la propriété de l'État évolue maintenant vers un système d'« accès ouvert », la gestion communautaire n'est pas non plus très

⁶² Traduit de PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, p. 6.

performante : il y a un manque de contrôle certain et beaucoup de conflits fonciers aggravent la situation. Platteau proclame que les biens communautaires ne seront plus efficaces s'il n'y a pas de cohésion interne ou de leadership dans la communauté locale, par exemple lorsqu'ils ont disparu à cause de « la rapide croissance démographique et de l'intégration accrue des marchés »⁶³. Le site Mokali, officiellement propriété de l'État, en fait, s'est transformé en un système de biens communautaires dans lequel les chefs coutumiers ont géré l'utilisation de la terre. Néanmoins, ces chefs ont créé de nouvelles positions de pouvoir et ils utilisent ces positions plutôt pour leur propre enrichissement que pour le bien-être de la communauté. Les prétendus chefs coutumiers changent en fait la surveillance collective en droits de propriété individuelle, chaque chef ayant sa propriété qu'il peut gérer et vendre. Ce qui était un bien commun devient de plus en plus un bien privé. À cause de la rareté de la terre, causant des conflits fonciers, le régime foncier existant a tendance à se transformer automatiquement en droits de propriété privée⁶⁴. Ceci paraît être le cas à Kinshasa, même sur un terrain qui était explicitement d'usage public. Si l'État n'intervient pas, la terre maraîchère risque d'être morcelée petit à petit en beaucoup de petites parcelles privées séparées.

Ce qui contribue à cette évolution est l'abus exercé sur la terre collective par une certaine élite⁶⁵ : les membres de la famille coutumière s'appuient sur leur pouvoir traditionnel et les acteurs étatiques usent de leur fonction pour leur propre profit. Les élites locales voient avant tout le profit économique qu'ils peuvent retirer de l'appropriation et de la vente de la terre en tant que bien privé. Les titres fonciers ont tendance à être utilisés pour la spéculation plutôt que pour l'agriculture⁶⁶. On voit que les zones périurbaines deviennent une sorte « d'interface entre le marché de terres commerciales et les régimes fonciers coutumiers »⁶⁷, surtout au profit d'un certain réseau d'élites.

Toutefois, on ne doit pas interpréter la lutte foncière sur le site maraîcher Mokali uniquement comme un conflit concernant ceux qui ont accès à la terre ; c'est aussi un conflit de pouvoir. Qui a en effet le contrôle politique sur la terre ?⁶⁸ Les chefs coutumiers, les maraîchers et les acteurs étatiques tâchent de faire en sorte d'avoir le contrôle de la terre, et donc le pouvoir.

De tels moments de lutte dans lesquels l'autorité et la légitimité des acteurs sont remises en question et même éventuellement redéfinies pourraient être qualifiés « de moments ouverts » : « des périodes particulièrement intenses

⁶³ Traduit de PLATTEAU, J.-P., *op. cit.*, p. 12.

⁶⁴ BALAND, J.-M., PLATTEAU, J.-P., "Division of the commons", Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques, Sociales et de Gestion – Namur, Série Recherche, n° 200, 1997/20 ; PLATTEAU, J.-P., *Institutions, social norms and economic development*, Londres, Routledge, 2000.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ PLATTEAU, J.-P., "Reforming land rights...", *op. cit.*

⁶⁷ Traduit de LYNCH, K., BINNS, T., OLOFIN, E., *op. cit.*, p. 192.

⁶⁸ LUND, C., "Struggles for land and political power: On the politicization of land tenure and disputes in Niger", *Journal of Legal Pluralism*, No. 40, 1998, pp. 1-22.

de réaménagement de l'ordre social »⁶⁹. Ce sont ainsi des moments qui créent des opportunités, mais qui peuvent aussi menacer quelques acteurs établis.

Dans le cas de la lutte foncière sur le site maraîcher Mokali, l'État n'est clairement pas le seul acteur à dominer le jeu, ni le plus fort, ni le plus important. En fait, l'État est extrêmement fragmenté dans ses actions de gouvernance des terres publiques. Les relations de pouvoir et la création de celles-ci renvoient plus à des relations entre des acteurs individuels qu'avec des institutions. Un réseau d'acteurs étatiques et d'acteurs non étatiques gouverne l'espace public⁷⁰. Par conséquent, plutôt que de parler de l'État comme un tout, nous préférons parler d'un ensemble pluriel composé de différents acteurs étatiques qui agissent et gouvernent de différentes façons, dans des voies qui ne sont pas toujours communes. Il y a ce qu'on pourrait appeler des « fragments » de l'État qui s'allient entre eux ou avec d'autres acteurs non étatiques⁷¹.

Dans la gestion de la terre publique dans le secteur du maraîchage urbain, l'État fonctionne donc plutôt à travers des actions d'acteurs étatiques individuels qu'à travers une politique étatique globale. Les agents étatiques individuels sont mobilisés par les intérêts et les stratégies des acteurs locaux. Par conséquent, pour les maraîchers du site Mokali, l'option la plus pertinente pourrait être de faire exactement la même chose, mais alors dans un but collectif ou « développementaliste » au lieu de l'opportunisme privé. Par exemple, le lien qui a été fait récemment entre la coopérative maraîchère et la commune de Kimbanseke, avec l'objectif d'essayer de maintenir l'utilisation maraîchère du site, pourrait constituer une alternative porteuse. Dans un contexte caractérisé par le manque d'une politique générale émanant de l'État, sécuriser sa position par des rapports stratégiques avec celui-ci en s'alliant à des acteurs étatiques est sans doute la meilleure stratégie pour obtenir et maintenir le pouvoir ou le contrôle sur la terre. Cela signifie qu'un État pluraliste ou un pluralisme de normes en général n'implique pas nécessairement un État en échec ou un État faible⁷². En outre, un État fragmenté ne signifie pas que les acteurs doivent cesser de prendre en compte l'État pour atteindre leurs buts.

Toutefois, il convient de noter le caractère changeant de l'État à travers le temps. Bien que, dans les années 1980, l'État était capable d'« acheter » un terrain au chef coutumier en ne lui donnant que le droit coutumier, ce phénomène est contesté aujourd'hui. Si jadis l'État pouvait s'approprier la terre appartenant au chef de manière plutôt autoritaire, aujourd'hui l'autorité coutumière néglige les lois étatiques et se réapproprie la terre publique. L'État est toujours présent et bénéficie encore d'un pouvoir relatif, mais il doit partager son pouvoir de gouvernance avec d'autres acteurs non étatiques.

⁶⁹ Traduit de LUND, C., *op. cit.*, p. 1.

⁷⁰ LUND, C., *op. cit.*

⁷¹ MIGDAL, J. S., *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

⁷² REYNTJENS, F., *op. cit.*

Contrairement à ce qu'on dit souvent de l'État en RDC, nous ne le qualifions pas d'intégralement rapace ; en effet, il est difficile d'affirmer que « l'État » en tant que système est totalement cupide ou que ce sont uniquement les acteurs étatiques qui le sont. Dans le cas du foncier que nous étudions, les prétendus chefs coutumiers ou les personnes qui revendiquent l'autorité coutumière sont en fait tout aussi prédateurs que ces derniers. De plus, ils se liguent volontiers en vue de réussir dans leurs activités illégales. On voit que différents types de pouvoir s'entremêlent, différents acteurs s'associent et essaient de fusionner leurs activités : cette association permet de dominer un système où les règles sont floues et où la meilleure garantie pour réussir est d'être le plus fort. Dans un système de gouvernance à travers des négociations quotidiennes entre différents acteurs, les relations individuelles et les positions de pouvoir sont extrêmement importantes.

En fait, l'État existe dans la société et la société existe dans l'État, l'État et la société sont dans une perpétuelle interaction⁷³. En plus, la formation de l'État en tant se fait à travers cette interaction, et à travers des « micro-procédures » et « des modes populaires d'action politique »⁷⁴, c'est-à-dire à travers des négociations, des normes et des actions locales des acteurs non étatiques et étatiques. Par conséquent, la gouvernance foncière elle-même est sous l'influence de beaucoup d'acteurs distincts et de leurs interactions.

En outre, les stratégies concernant l'accès et le contrôle de la terre sont une « réponse au changement »⁷⁵. Ainsi, il existe un pluralisme de règles et de norme. Et toutes ces règles sont continuellement interprétées et réinterprétées de différentes façons par plusieurs acteurs, constituant ainsi des « normes pratiques » qui déterminent la gouvernance quotidienne réelle de la terre⁷⁶. Les acteurs, y compris les acteurs étatiques, s'adaptent aux circonstances sans cesse changeantes. De cette manière, ils contestent, essaient de transformer, et influencent et changent effectivement les relations de pouvoir.

Anvers, juin 2010

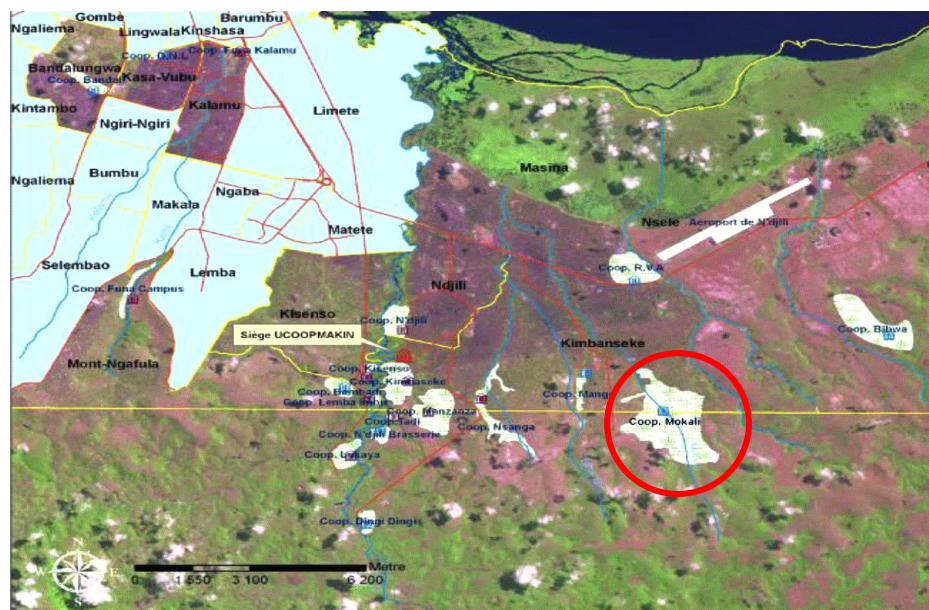
⁷³ MIGDAL, J. S., *op. cit.*

⁷⁴ BAYART, J.-F., cité par LE ROY, É., "La formation de l'État en Afrique, entre indigénisation et inculturation", in GEMDEV (dir.), *op. cit.*, p. 12.

⁷⁵ RIDDELL, J. C., SALACUSE, J. W., TABACHNICK, D., "The national land law of Zaïre and indigenous land tenure in Central Bandundu, Zaïre", *LTC Research Paper 92*, Land Tenure Center, 1987, p. 82.

⁷⁶ OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *op. cit.*

Annexe 1. Les sites maraîchers à Kinshasa



Encerclé : le site Mokali.

Source: INADES, 2009.