



Rapport Futur Juste RDC #2

Lobbying en faveur de la législation sur l'élevage: Une analyse du processus législatif en RDC

Carolien Jacobs, Patrick M. Kyamusugulwa, Rachel S. Katembera, Stanislas Lubala

VVI et KUTAFITI



Colophon

Ce document fait partie d'une série de documents qui sont le résultat d'un projet de recherche sociojuridique dans le cadre du consortium « Just Future », dirigée par Cordaid et financé par le ministère néerlandais des affaires étrangères et alimenté par les résultats de recherches antérieures de l'équipe. Les citations présentées ici sont tirées d'entretiens avec des différentes parties prenantes, surtout au Sud-Kivu, en République Démocratique du Congo. La recherche était une collaboration entre KUTAFITI, Bukavu RDC et le VVI, Leiden Pays-Bas.

Contact: c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl | Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI) | Leiden Law School | Steenschuur 25, 2311 ES Leiden | Pays-Bas | vvi.leidenuniv.nl

Editeur

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society

Photographie de couverture

Un éleveur surveillant son bétail à Bwegera, dans la plaine de la Ruzizi, RDC ©Rachel S. Katembera

© 2024 VVI/Auteurs. L'analyse, les opinions et les points de vue exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue des bailleurs ou les institutions impliquées.

Tous les droits sont réservés. Sans limiter les droits d'auteur réservés ci-dessus, aucune partie de ce rapport ne peut être reproduite, stockée ou introduite dans un système de récupération, ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) sans la permission écrite du propriétaire du droit d'auteur et de l'auteur (ou les auteurs) du rapport.

Futur Juste RDC rapport #2

Lobbying en faveur de la législation sur l'élevage: Une analyse du processus législatif en RDC

Résumé

L'élevage est un élément essentiel des moyens de subsistance des éleveurs de l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Mais l'élevage peut également créer une concurrence pour l'utilisation des ressources naturelles avec d'autres, comme les agriculteurs. Cela conduit à des tensions et des conflits récurrents (et souvent violents) entre éleveurs et agriculteurs dans plusieurs régions du pays, notamment dans la plaine de la Ruzizi (Uvira) et dans les hauts et moyens plateaux des territoires de Fizi et Kalehe de la province du Sud-Kivu. La législation pourrait contribuer à mieux régler le secteur de l'élevage et, espérons-le, à réduire les conflits. Cordaid et l'un de ses partenaires locaux, ADEPAE, se sont engagés à faire pression en faveur d'une telle législation au niveau national. Ce rapport analyse 1) les origines de l'idée de promouvoir une législation sur l'élevage ; 2) l'évolution du processus législatif jusqu'à présent ; 3) le contenu de la proposition de loi ; 4) le potentiel et les écueils auxquels la loi nationale pourrait être confrontée lors de sa future mise en œuvre, ainsi que les principaux acteurs et facteurs qui y contribuent. Pour des raisons comparatives, le rapport fait également référence à l'arrêté provincial du Sud-Kivu sur l'élevage qui a été adopté en février 2019. Sa mise en œuvre fournit des indices sur l'impact potentiel de la législation nationale.

Le rapport s'appuie sur : 1) des entretiens qualitatifs avec les parties prenantes concernées, principalement au Sud-Kivu ; 2) une analyse juridique de l'arrêté provincial, des différentes versions de la loi nationale, et des accords de cadre de concertation intercommunautaire sur l'élevage ; et 3) un examen de la littérature académique et grise pertinente, y compris des documents émanant d'acteurs de la société civile qui ont participé aux efforts de réconciliation des parties en conflit et/ou aux efforts de lobbying en faveur de la législation. Les principales conclusions sont les suivantes :

- 1) Les frictions entre les éleveurs et les agriculteurs sont à l'origine de certains conflits des longues dates, jusqu'à devenir communautaires. La législation peut être un moyen d'y remédier, mais la législation aura plus d'impact si elle va de pair avec des initiatives locales de consolidation de la paix et de renforcement des communautés.
- 2) Les autorités étatiques et non étatiques contribuent parfois aux tensions concernant la terre et les autres ressources naturelles en attribuant des droits et en imposant des devoirs sans base juridique ou communautaire solide.
- 3) Compte tenu des liens étroits entre l'élevage et l'accès à la terre, il est recommandé d'adopter une approche plus globale de la gouvernance foncière.
- 4) Les premières initiatives de lobbying en faveur d'une loi nationale sur l'élevage ont été largement soutenues par les acteurs de la société civile du Sud-Kivu, mais à un stade ultérieur, le processus législatif est devenu exclusif, les consultations ont été limitées et

le contenu de la proposition de loi n'a pas été mis à disposition pour discussion. Cela peut créer des difficultés pour une mise en œuvre efficace et appropriée.

- 5) L'arrêté provincial du Sud-Kivu sur l'élevage a été adopté en février 2019, mais son contenu est peu connu parmi des acteurs concernés.
- 6) Certains des points faibles de l'arrêté provincial semblent être pris en compte dans la proposition de loi nationale sur l'élevage. Toutefois, certaines recommandations relatives aux modifications de l'arrêté provincial sur l'élevage auraient pu être mieux prises en compte dans la loi nationale.

1. Introduction

La République démocratique du Congo () est en proie à des conflits depuis plusieurs décennies. Les sources de conflit sont multiples RDC et multiformes et semblent utopiques de les traiter toutes en même temps. Cependant, certains problèmes majeurs récurrents ont continué à provoquer des tensions et des conflits, en particulier dans l'est de la RDC. Dans la partie sud de la province du Sud-Kivu, les tensions entre les éleveurs et les agriculteurs sont une source récurrente de conflits, surtout pendant la période sèche de l'année. Cette période, qui s'étendait autrefois de mai à septembre, tend à se prolonger, tandis que les averses pendant la période des pluies ont été plus intenses ces dernières années, ravageant les maisons et les champs (Kazamwali Mukamba 2023).¹

Les tensions ne concernent pas seulement l'accès à la terre pour les agriculteurs et les éleveurs. Comme ailleurs en Afrique, pour la plupart des gens, la terre n'est pas seulement une ressource matérielle, mais aussi une question de pouvoir, de richesse et de sens (Shipton 1994). L'accès à la terre est également lié à des questions d'identité, de revendications d'appartenance et de droits politiques entre les communautés locales (Life & Peace Institute 2011).²

La résolution de certaines tensions entre les communautés pastorales et agricoles peut contribuer à une plus grande stabilité dans l'est du Congo. Dans cette optique, Cordaid, en collaboration avec des partenaires locaux, a fait pression pour l'adoption d'une loi visant à mieux réglementer le secteur de l'élevage. La raison de ce lobbying est qu'un cadre juridique clair sur la manière de régir le bétail (et les pâturages nécessaires à l'élevage) contribuera à réduire les conflits entre les communautés pastorales et agricoles. On espère que cela contribuera à une cohabitation plus pacifique des communautés dans plusieurs régions du pays où l'interaction entre les agriculteurs et les éleveurs conduit fréquemment à des tensions, en particulier pendant les périodes les plus sèches de l'année, lorsque le besoin de pâturages et d'eau est le plus pressant. La question est pertinente dans la province du Sud-Kivu, mais aussi par exemple dans la province de l'Ituri où les conflits entre les éleveurs Hema et les agriculteurs Lendu ont repris depuis 2017, et dans les zones frontalières des provinces du Haut-Uélé et du Bas-Uélé où les éleveurs de transhumance Mbororo provoquent des tensions avec les communautés agricoles locales. Dans la plupart de ces régions, une

¹ L'évolution des conditions météorologiques dans cette région peut, dans une certaine mesure, être attribuée au changement climatique, mais elle est amplifiée par des facteurs anthropiques tels que la déforestation (Kazamwali Mukamba 2023).

² Cela dépasse le cadre de ce rapport de fournir une analyse approfondie des racines historiques des conflits au Sud-Kivu. Pour plus de détails : (Muchukiwa et Kasagwe 2019; Life & Peace Institute 2011; Brabant 2016; Verweijen et Brabant 2017; Mashanda et Moke 2019)

dimension transrégionale s'ajoute à la complexité, car une partie des éleveurs ont des racines (parfois supposées, parfois réelles) dans les pays voisins. Ils sont considérés comme n'appartenant pas à la RDC et donc comme n'ayant pas le droit de revendiquer l'accès aux ressources.

Un meilleur cadre juridique pour réglementer le secteur de l'élevage et le pastoralisme peut contribuer à fournir des orientations claires sur ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas en termes d'interactions entre éleveurs et agriculteurs. Il peut également fournir aux autorités compétentes les outils appropriés pour résoudre certaines des tensions entre les groupes opposés. Avec le changement climatique en cours, il est probable que les schémas des mouvements pastoraux changent, ce qui entraînera une demande de ressources sur de nouveaux sites et créera potentiellement de nouvelles tensions. Les vulnérabilités pourraient augmenter, comme le montre déjà le cas du bassin du fleuve Congo (Oluwasanya, Mihaha et Tshimanga 2022). Cela souligne que la nécessité d'un cadre juridique adéquat et largement accepté deviendra encore plus critique à l'avenir, afin d'éviter une détérioration des relations ou même la création de nouvelles sources de conflit. Un autre élément souvent mentionné par les partisans de la loi (et souligné dans son préambule) est qu'un secteur de l'élevage mieux réglementé contribuera au développement économique et à l'augmentation des recettes fiscales.

Les efforts conjoints au niveau national pour rédiger un projet de loi sur l'élevage ont commencé en 2019. Le 25 novembre 2020, la députée nationale Annie Mombunza a déposé la proposition de loi à l'Assemblée Nationale. La loi a finalement été par l'Assemblée Nationale le 17 novembre 2023 et attend l'approbation du Sénat.³ approuvée

Ce rapport explore le processus d'élaboration de la loi sur l'élevage, et les initiatives qui ont précédé cette élaboration, notamment l'arrêté provincial de février 2019 n° 19/008/GP/SK réglementant l'élevage au Sud-Kivu. La section suivante de ce rapport présente quelques éléments de contexte sur les pratiques d'élevage, sa réglementation coutumière et les initiatives locales - souvent menées par des ONG - visant à réduire la violence et l'insécurité. Dans la section 3, le rapport se penche sur le processus de rédaction proprement dit. Ensuite, le rapport examine le contenu proposé de la législation nationale et le compare au contenu de l'arrêté provincial, ainsi qu'aux critiques qui ont été formulées à propos de cet arrêté. En s'appuyant sur l'analyse des contributions, il met en lumière les principaux acteurs et facteurs contribuant au succès ou à l'échec potentiel de la loi sur l'élevage et de sa mise en œuvre. Sur la base de cette analyse, le rapport présente enfin quelques réflexions à l'intention des (I)ONG sur ce qu'elles peuvent faire pour contribuer à la résolution de ce problème.

Méthodologie

Ce rapport est basé sur des recherches juridiques et sociojuridiques. Il s'appuie sur : 1) 31 entretiens individuels qualitatifs avec des parties prenantes concernées, 4 entretiens de groupe et 3 groupes de discussion, tous principalement au Sud-Kivu. Ces données ont été collectées entre décembre 2022 et octobre 2023 ; 2) une analyse juridique de l'arrêté provincial, des différentes versions de la loi nationale, et des accords de cadre de concertation intercommunautaire sur l'élevage, ; et 3) une revue de la littérature académique et grise pertinente, y compris des documents d'acteurs de la société civile ayant une expertise de projet pertinente sur le sujet. Les données ont été triangulées autant que possible pour une

³ <https://talatala.cd/panorama-des-lois/320/>, consulté le 01.12.2023.

plus grande validité. Compte tenu de la sensibilité du sujet, l'équipe de recherche s'est appuyée sur des contacts de longue date et des relations de confiance.

Il convient de noter que le processus législatif était en cours depuis quelques années déjà lorsque l'équipe de recherche a été impliquée, et que la reconstruction du processus a été effectuée a posteriori. Dans l'idéal, les recherches sur le potentiel de la loi auraient été menées avant les efforts d'élaboration de la loi.

Les noms des personnes interrogées restent anonymes. Nombre de nos répondants l'ont explicitement demandé. Les données ont été codées à l'aide d'un logiciel d'analyse de données qualitatives (ATLAS.ti). L'analyse s'inspire de l'analyse de contribution (Delahais et Toulemonde 2017).

Cette recherche comporte une importante mise en garde qu'il convient de mentionner ici. Bien que notre équipe ait pu obtenir des copies des premières versions de la proposition de loi et l'avant-projet de loi, nous n'avons pas pu avoir accès au texte final comme voté à l'Assemblée Nationale, malgré des demandes répétées à différentes parties prenantes ayant - supposément - accès au texte. Il nous a également été explicitement demandé de ne pas partager les versions préliminaires avec d'autres personnes. Cela entrave à la fois notre propre compréhension du contenu de la loi, ainsi que les discussions ultérieures sur le contenu avec d'autres parties prenantes qui n'ont généralement pas eu accès au texte. Le fait de ne pas savoir dans quelle mesure le texte final aborde certaines questions entrave notre analyse du contenu, tout en illustrant le manque de transparence du processus législatif de rédaction au niveau de l'Assemblée Nationale.

2. Arrière-plan

Pour mieux comprendre le besoin perçu d'une loi sur l'élevage, cette section fournit un bref historique de la pratique du pastoralisme, des modes de gouvernance des ressources naturelles dans la province du Sud-Kivu et de certains facteurs qui contribuent à la complexité de l'élevage, à savoir une pression accrue sur les ressources naturelles et la prévalence des conflits fonciers, la légitimité limitée des autorités locales (étatiques et non étatiques), et la dimension ethnique qui joue un rôle dans de nombreux conflits entre les éleveurs et les agriculteurs, encore amplifiée par le soutien aux groupes armés orienté vers l'ethnie (Brabant et Nzweve 2013).⁴ La dernière partie de cette section aborde certaines interventions qui ont été explorées par la société civile pour résoudre les problèmes esquissés.

La pratique du pastoralisme

La transhumance est un élément commun de l'élevage des bovins dans de nombreuses régions arides et semi-arides d'Afrique. Elle implique le déplacement du bétail, en compagnie de leurs bergers (qui ne sont généralement pas les propriétaires du bétail), vers des pâturages et de l'eau pendant la saison sèche. Dans la province du Sud-Kivu, la pratique de la transhumance est la plus répandue dans les territoires d'Uvira et de Fizi, où les bergers descendent avec leur troupeau des hauts plateaux vers la Plaine basse pendant la saison

⁴ Il convient de noter que cette section n'est qu'un bref aperçu. Pour des informations plus détaillées, les sources mentionnées dans le texte sont de bons points de départ.

sèche.⁵ Dans ces régions, les affrontements entre les éleveurs et les agriculteurs au sujet de l'accès à la terre pastorale et à l'eau existent depuis des décennies, mais ils sont devenus de plus en plus violents depuis le début des années 1990 (Life & Peace Institute 2011). En l'absence - au niveau national ainsi que provincial - de règles claires et largement acceptées régissant l'accès aux points d'eau et aux pâturages, ou définissant la manière de traverser les terres d'autrui, les affrontements sont réguliers entre les représentants des deux groupes, en particulier lorsque les éleveurs et les agriculteurs ne font pas partie des mêmes communautés, comme nous l'ont indiqué plusieurs personnes interrogées. Il faut cependant noter que la pratique de l'élevage ne pose pas de problème en soi, comme l'illustre la citation suivante :

« Le problème n'est pas tant celui des grands et puissants éleveurs; ils ont leurs propres parcelles de terre pour élever leur bétail et ne dépendent pas de la transhumance. Le problème concerne plutôt les petits éleveurs qui possèdent par exemple 20 à 30 têtes de vaches. Ils préfèrent ne pas être fixés au même endroit. »

(Représentant d'une ONG, décembre 2022)

Bien que les éleveurs et les agriculteurs aient toujours dû trouver des moyens de cohabiter, certains facteurs rendent cette cohabitation plus compliquée ces dernières années, principalement en raison des changements dans les pratiques de gouvernance foncière, du rôle des autorités coutumières à cet égard et de la pression accrue sur les ressources naturelles.⁶

Des pratiques de gouvernance foncière tombées en désuétude

Depuis longtemps, l'accès aux pâturages communaux et à l'eau a été réglementé dans une certaine mesure par des pratiques coutumières locales. Les éleveurs paient régulièrement une "redevance coutumière" (*itulo*) aux autorités coutumières locales en tant que "propriétaires de la terre" pour obtenir en échange un accès sécurisé. Cette redevance est aussi censée être utilisée pour couvrir les coûts des dommages causés aux champs des agriculteurs individuels. Dans de nombreuses régions, cependant, la position des chefs traditionnels s'est érodée pour diverses raisons. D'une part, la population a le sentiment que les chefs "mangent seuls" et non avec leurs administrés, ce qui rend les gens moins enclins à payer la redevance. D'autre part, les chefs ne peuvent pas garantir la sécurité que les gens souhaitent obtenir en échange de la redevance. Une autre raison principale est liée à la réforme de décentralisation qui a débuté en 2006 et qui a donné plus de pouvoir aux fonctionnaires locaux, ce qui a affaibli la position des autorités coutumières (Muchukiwa et Kasagwe 2019). Diminuant la légitimité des chefs coutumiers est aussi l'augmentation du pouvoir d'achat de la population suite à l'éducation et aux activités commerciales/l'exploitation minière. Cela diminue la dépendance envers les chefs coutumiers, notamment en termes d'accès à la terre.

Le manque de légitimité des autorités étatiques et non étatiques au niveau local a poussé certaines de nos personnes interrogées à affirmer que " les autorités " devraient être considérées comme une troisième catégorie - à côté des éleveurs et des agriculteurs -

⁵ Il est à noter que les gardiens de troupeaux (généralement des jeunes hommes) ne sont généralement pas les propriétaires du bétail. Ils sont engagés par les propriétaires du bétail et reçoivent un maigre salaire, payé soit en espèces, soit en lait.

⁶ Pour une analyse plus détaillée de la complexité de la relation entre les conflits liés au bétail et la violence armée, voir (Verweijen et Brabant 2017).

pertinente pour comprendre la dynamique des conflits liés au pastoralisme et à la terre. Pour plus de sécurité de leurs bétails, certains éleveurs ont acheté des terres pastorales auprès de leur chef ; malheureusement ils n'acceptent pas que d'autres éleveurs en exploitent, cela fait que les terres pastorales pour toute la communauté deviennent moins nombreuses. La vente des terres par les chefs influe aussi leur position dans la société (comme nous expliquons plus tard).

Une deuxième pratique de gouvernance foncière qui a fonctionné assez bien pendant un certain temps était les "routes du bétail" (*njira ya ngombe*). Ces routes étaient des voies de passage clairement délimitées, définies et convenues pour le bétail, qui avaient été installées à l'époque coloniale et qui se sont poursuivies sous l'ère de Mobutu dans une partie de la province. Les éleveurs savaient qu'ils étaient autorisés à utiliser ces routes pour se déplacer avec leur bétail, évitant ainsi d'envahir les champs agricoles. Les routes étaient délimitées par des arbustes particuliers non comestibles par le bétail. Les chemins pour le bétail étaient couramment utilisés, surtout dans la plaine de la Ruzizi, mais moins dans les autres régions de la province. Les routes pour bétail sont progressivement tombées en désuétude. Un représentant d'une ONG travaillant dans le domaine de la transformation des conflits l'a expliqué de la manière suivante :

« A l'époque coloniale, certaines parties des terres étaient des espaces réservés au bétail, et il y avait même des voies de passage. En raison de la pression démographique et du règne de Mobutu, les gens n'y ont plus prêté attention et les terres ont été distribuées par les autorités locales sans tenir compte de ces espaces. En conséquence, l'espace pour le bétail s'est réduit. Avant, c'était bien organisé. [...] L'existence des terres pastorales était prévue à l'époque coloniale, mais elles sont devenues un no man's land où ceux qui sont 'les plus flexibles' peuvent devenir propriétaires. »

Représentant d'une ONG, décembre 2022

Les routes de bétail et le paiement de la redevance coutumière ne sont plus largement acceptés. D'autres modes de gouvernance sont désormais imposés de manière plus violente : Des groupes armés - issus des communautés d'agriculteurs - imposent des taxes aux éleveurs (et à d'autres) pour obtenir l'accès à la zone qu'ils contrôlent. Dans le même temps, certains éleveurs ont créé leur propre milice pour obtenir l'accès par la force. Cela a conduit à une lutte de pouvoir intensifiée et de plus en plus violente pour l'accès à la terre et à l'eau, qui affaiblit également la position des autorités étatiques compétentes dans cette région (Mashanda et Moke 2019).

Pression accrue sur les ressources naturelles, les autorités locales comme gardiennes contestées du territoire

La pression accrue sur les ressources naturelles et la demande en ressources naturelles dans la province contribuent à accroître les tensions. Ceci est expliqué plus en détail par nos répondants en référence à trois facteurs principaux. Tout d'abord, il y a une croissance démographique, qui augmente naturellement la demande de terres et d'eau, tant pour l'habitation que pour la production. Faisant preuve de compréhension envers les deux côtés de la médaille, un agriculteur de la plaine de la Ruzizi explique :

“La superficie [disponible] diminue toujours avec la montée des populations. [...] Nous agriculteurs, on nous exige de nourrir toutes ces personnes et pour

y arriver devons augmenter nos sites de travail en vue d'accroître la production agricole. Ce phénomène est le même pour les éleveurs, qui doivent produire la nourriture et d'autres intrants pour nourrir ce complément d'habitants, dont leur nombre des vaches augmente »

Agriculteur, notable local, mai 2023

Deuxièmement, l'élite congolaise locale (principalement urbaine) est impliquée dans l'accaparement des terres, soit sur la base d'accords informels avec les autorités locales, soit sur la base d'accords de propriété conclus de manière plus formelle (Mudinga 2021). Ces élites veillent souvent à ce que les terres qu'elles revendiquent soient clairement délimitées pour éviter les violations par d'autres (voir aussi Bubala Wilondja 2020 ; Claessens, Mudinga et Ansoms 2014). Si ces terres étaient auparavant des terres communales, le passage était moins restreint et les anciens utilisateurs pouvaient se retourner contre les autorités locales qui ont mis ces terres à la disposition des élites sans en partager les bénéfices avec la population. Si ces terres appartenaient auparavant à un propriétaire individuel sans titres de propriété officiels, cela entraîne non seulement des tensions, mais réduit également la confiance dans l'Etat et les autorités coutumières qui n'offrent pas la sécurité foncière dont les gens ont besoin. Cela accroît à son tour la volonté des habitants locaux de défendre leurs biens de manière plus violente, tout en éloignant les procédés pacifiques

Le rôle des autorités coutumières n'est pas contesté à cet égard. Dans une certaine mesure, ils utilisent encore leur pouvoir pour déterminer des terres disponibles à ceux qui souhaitent en faire usage (soit ou non en échange d'argent ou d'autres faveurs), alors que leur position d'autorité n'est plus largement acceptée et que les gens vendent également des terres et terrain à titre privé et enregistrer ces ventes au cadastre. Cela conduit à des revendications territoriales contestées et parfois superposées, comme nous l'ont expliqué les personnes interrogées lors d'un groupe de discussion à Luvungi.

Le nombre de bétail, qui – selon certains – a sensiblement augmenté dans le Sud-Kivu, mais aurait également augmenté dans d'autres provinces telles que le Nord-Kivu et le Katanga (Kabaka 2022), ajoute à la pression sur les ressources naturelles disponibles. Cela ne posera peut-être pas de problème si de terres suffisantes sont disponibles ou si les modalités de pâturage sont respectées. Mais plusieurs de nos répondants ont remarqué que le nombre de têtes de bétail gardées par un seul berger a augmenté. Au cours de nos conversations, deux jeunes éleveurs ont affirmé que certains troupeaux peuvent compter jusqu'à 200 têtes de bétail, accompagnés d'un seul éleveur. Des troupeaux aussi grands rendent la tâche difficile pour les bergers pour contrôler le bétail sous leur responsabilité et surveillance.⁷

Origine ethnique et appartenance

Les conflits au Sud-Kivu entre éleveurs et agriculteurs sont souvent formulés en termes ethniques. La majorité des éleveurs sont des Banyamulenge et des Barundi, qui – depuis

⁷ En outre, de nombreuses personnes notent que les bergers sont souvent des mineurs et n'ont qu'une autorité limitée sur le bétail qu'ils élèvent. En ayant un nombre élevé de bovins par berger et des bergers mineurs et sous-payés, les éleveurs de bétail réduisent les coûts de l'élevage. Deux jeunes bergers du Sud-Kivu nous ont expliqué qu'ils reçoivent 5 000 CF (environ 1,70 €) soit 5 litres de lait par semaine en guise de salaire, en plus de 5 litres de lait pour leur propre consommation. On dit qu'un bon « patron » donne une tête de bétail (la plus maigre) à un berger après 5 ans de travail. Lorsque le bétail endommage les récoltes, l'indemnisation versée au propriétaire est souvent déduite de son salaire. Aussi, selon certains témoignages des agriculteurs, c'est le jour de traire où les champs subissent des dommages incommensurables car les bergers doivent bien nourrir les bêtes et espérer ainsi une bonne production de lait

l'époque coloniale – ont été étiquetés comme « Rwandais » et « Burundais » et comme n'appartenant pas au Congo. L'identité des Banyamulenge et des Barundi est généralement étroitement liée à l'élevage du bétail, tandis que celle des Bafuliru est davantage fondée sur la terre. Les Babembe sont traditionnellement plus liés à la chasse. La carte identitaire ajoute une couche supplémentaire de complexité aux conflits intercommunautaires (Bafuliro, Barundi, Babembe, Bashi, Banyamulenge, Barega, Banyarwanda). De manière significative, un responsable d'une ONG travaillant dans le domaine de la consolidation de la paix a expliqué :

« Les conflits là des bêtes et des cultures cachent un conflit que les gens ne veulent pas exprimer. [...] un Mubembe qui est éleveur n'a pas des conflits avec un autre Mubembe agriculteur, et cela de même pour les banyamulenges ; mais si c'est le cas de la communauté différente l'une éleveur et l'autre agriculteur il y a toujours des tensions »

Représentant d'une ONG, mars 2023

Le changement de reconnaissance (ou l'absence de reconnaissance) des autorités coutumières par les régimes coloniaux et postcoloniaux joue également un rôle ici. Les autorités coutumières reconnues par les autorités étatiques sont dans une position plus forte que les autres pour imposer leur autorité à leurs sujets. Au fil du temps, différents régimes ont cherché à collaborer avec différentes autorités.⁸ Le manque de légitimité des autorités locales est donc à nouveau lié au fait que différents groupes ethniques soutiennent les groupes armés pour garantir leur position.

Les efforts de la société civile pour s'attaquer aux causes profondes

Au fil des années, de nombreuses initiatives ont été prises par des acteurs de la société civile pour promouvoir un dialogue pacifique et la réconciliation des parties en conflit au Sud-Kivu et ailleurs en RDC. Fait révélateur, un participant à un groupe de discussion à Luvungi nous a dit :

« Les ONG jouent actuellement le rôle de l'Etat or ce dernier devrait lui-même réguler ce secteur avec appui des éleveurs »

(groupe focus, Luvungi, mai 2023)

Bien que les interventions soient parfois considérées comme se substituant à l'Etat, on peut également affirmer qu'elles contribuent à rétablir l'autorité de l'Etat : « la valeur ajoutée est que dans un pays où les institutions publiques (l'Etat et ses services) n'ont pas réussi le processus de réconciliation par la mise en place de structures officielles et nationales [...], les initiatives locales de réconciliation ont été efficaces pour restaurer la vie communautaire et l'autorité de l'Etat dans l'esprit de la population [...]. » (Mashanda et Moke 2019 : 13).

De nombreuses initiatives de la société civile sont mises en place par des ONG congolaises, généralement avec des bureaux à Bukavu, mais avec des structures dans les territoires. Les activités sont généralement mises en place avec le soutien financier et technique des acteurs internationaux. En général, les programmes des ONG dépendent beaucoup du financement international. Lorsque le financement d'interventions spécifiques prend fin, les ONG peuvent perdre tout intérêt pour cette intervention et se tourner vers la prochaine opportunité de

⁸ Voir (Muchukiwa and Kasagwe 2019; Batory and Vircoulon 2020) pour une analyse plus approfondie de certaines de ces dynamiques.

financement, pour des raisons de survie institutionnelle. Seules les ONG dotées d'une forte détermination et d'une forte concentration, parfois nourries de convictions personnelles, parviennent à maintenir une forte concentration, indépendamment des cycles de financement et de l'agenda fixé par la communauté internationale (Bulte et al. 2015). Un point général de critique qui s'applique à de nombreuses interventions des ONGs est qu'elles *gèrent* en grande partie plutôt qu'elles *résolvent* les conflits, et fournissent principalement des solutions temporaires (Vlassenroot et Huggins 2014).

Les initiatives des ONGs les plus remarquables, les plus impactantes et les plus collaboratives dans le domaine de la consolidation de la paix et de la réconciliation entre éleveurs et agriculteurs sont probablement les initiatives mises en place depuis 2010 par ADEPAE, Arche d'Alliance et RIO, avec le soutien de Life & Peace Institute (LPI).⁹ Entre autres, leurs efforts ont conduit à la création de Cadres de Concertation Intercommunautaire (CCI en sigle) à Baraka, Minembwe, Fizi et Uvira (la Plaine), ainsi que de Comités mixtes composés de représentants d'agriculteurs et d'éleveurs (*Comités Mixtes*). Ces comités ont facilité le dialogue interethnique et intercommunautaire. Parallèlement, des accords-cadres ont été signés entre différentes parties pour mieux réglementer l'accès à la terre et à l'eau et fournir des orientations en cas de conflits.

Le financement des comités a pris fin et la plupart d'entre eux sont actuellement moins dynamiques, mais ils restent toujours considérés comme une clé potentielle pour résoudre les conflits majeurs, en collaboration avec les chefs coutumiers et la police. Nombre de nos interviewés ont parlé de manière très positive de ces initiatives. De nombreux répondants ont également estimé que les accords-cadres comblaient déjà le vide réglementaire qu'une loi était censée combler, rendant moins nécessaire l'adoption d'une législation nationale. Les accords-cadres sont plus spécifiques et adaptés aux réalités locales qu'une loi nationale ne peut l'être. Les accords sont signés par les représentants des agriculteurs, des éleveurs et des chefs coutumiers, avec comme témoins les autorités statutaires locales (RIO, LPI et ADEPAE, 2011). Entre autres, ils formalisent le paiement de *l'itulo*. Un président d'un des Cadres de Concertation Intercommunautaire (CCI) nous a expliqué que les accords-cadres servent toujours de base pour régler les différends, mais il a également expliqué que les accords devraient être mis à jour pour conserver leur pertinence, car ils reflètent désormais la réalité de 2010, lorsqu'ils ont été dessinés (entretien, mars 2023).

Une autre initiative qui a été prise dans la plaine de la Ruzizi est la réinstallation des routes à bétail. Plusieurs ONG s'y sont engagées depuis le début des années 2000 : « *on a même parlé de l'ère du zonage* », comme le dit un représentant d'ONG. « *Une fois ces zones créées, les donateurs ne vérifient pas si elles sont effectivement utilisées. Ce n'est pas le cas* », a soutenu le même représentant de l'ONG (entretien, décembre 2022). Un autre représentant d'une ONG a expliqué certains facteurs structurels qui ont empêché les routes à bétail de fonctionner comme prévu :

« Lorsque nous avons aménagé les routes à bétail, nous avons suivi l'ancienne 'njira ya ngombe'. Mais certains de ces endroits sont devenus des champs agricoles. Le gouverneur pourrait à nouveau délimiter ces terres comme routes de passage. Les organisations travaillent là-dessus, mais

⁹ Trois rapports solides fournissent une analyse contextuelle plus approfondie et montrent la justification des interventions. Voir (Life & Peace Institute 2011; Brabant and Nzweve 2013; Mashanda and Moke 2019)

ensuite, si vous vous adressez à un administrateur local, après un certain temps, il est remplacé et vous devez recommencer. Pendant un certain temps, nous avions un gouvernement qui suivait de près ce qui se passait sur le terrain, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.»

Représentant d'une ONG, décembre 2022

Alors que certaines interventions des ONG sont directement orientées vers la réconciliation et la consolidation de la paix, ou vers l'amélioration du cadre de gouvernance de l'élevage, il existe également un certain nombre d'autres initiatives notables d'ONG qui pourraient avoir un impact sur la cohabitation pacifique des communautés pastorales et agricoles. Nous soulignons ici deux exemples d'initiatives positives. Premièrement, il y a la sociothérapie qui a été introduite dans les communautés de toute la province et qui contribue à de meilleures relations communautaires. Deuxièmement, il y a le lobbying, le plaidoyer et les consultations en cours qui sont censés conduire à une nouvelle loi foncière nationale. Comme l'a souligné à juste titre un représentant d'une ONG : « Un berger garde le bétail, mais en même temps il garde les champs » (décembre 2022). Cela souligne l'importance de veiller à ce que les relations foncières soient soigneusement élaborées.

3. La loi comme outil de régulation du secteur de l'élevage ?

La législation peut orienter le comportement des gens. L'idée d'adopter une législation pour réglementer le secteur de l'élevage et réduire indirectement les conflits liés à l'élevage est logique de ce point de vue. Ceci est également confirmé par plusieurs de nos répondants : « Il y a eu plusieurs grands ateliers sur ce sujet et la recommandation était toujours la même : qu'une loi puisse aider. [...] Il faut voir comment gérer les pâturages communautaires » (Représentant d'une ONG, décembre 2022).

Avoir une législation en place est une chose, mais avoir une législation en place qui a un impact sur le comportement des gens en est une autre. L'impact potentiel d'une loi n'est pas seulement déterminé par son contenu particulier ou par la manière dont la législation est mise en œuvre et appliquée. Elle est également déterminée par la manière dont le processus législatif est mené. « La législation est une affaire controversée », comme le souligne (Waldron 2006 : 17). Pour procéder à une évaluation équitable de la législation, nous devons donc examiner non seulement le fond d'une loi, mais également les principes procéduraux et formels qui sont suivis (ibid.). Dans cette section, nous mettons donc en lumière le processus législatif lui-même, comment il s'est déroulé et comment il est perçu par les différentes parties prenantes impliquées.

L'élaboration de l'arrêté provincial sur l'élevage

En février 2019, un arrêté provincial portant réglementation de l'élevage au Sud-Kivu a été adopté. Les premières réflexions sur une telle législation ont commencé bien plus tôt. Dans le cadre du projet de création des CCI vers 2010, RIO, LPI et ADEPAE ont réalisé ensemble un « guide de gestion de la transhumance pacifique » (RIO, LPI 2011). Le guide suggère la création des CCI, développe les accords-cadres et la manière de diffuser les connaissances sur l'accord, mais dans une troisième partie aborde également le « plaidoyer en faveur d'une loi ». Le rapport soutient qu'une loi peut constituer un outil supplémentaire en matière de gestion pour

une transhumance pacifique et durable. Il est recommandé que la loi soit participative dans son élaboration et rigoureuse dans son application (ibid : 15). Dès lors, des efforts ont été déployés pour réaliser une loi provinciale, notamment par l'ADEPAE, avec le soutien de Cordaid et d'International Alert. Un certain nombre de consultations ont été menées avec des représentants de la société civile, avec la participation d'experts universitaires et juridiques. Grâce à l'un des experts, des contacts ont été établis avec le gouvernement provincial.

Au départ, l'objectif était d'aboutir à un « édit » ; un règlement provincial proposé par un parlementaire et voté à l'assemblée provinciale. Il est cependant remarquable que la loi provinciale ait finalement été adoptée sous forme d'« arrêté », une loi signée par le gouverneur sur la base d'une proposition émanant d'un de ses ministères. En l'occurrence, le ministère provincial de l'Agriculture, du Développement rural et des Affaires foncières. Une telle loi nécessite moins de débat public et ne dépend pas d'un vote majoritaire parlementaire. Il existe un risque qu'une loi adoptée de cette manière soit considérée comme moins fiable. Un répondant nous a dit :

« La valeur de l'arrêté initié par le ministère de tutelle en province reste vraiment mitigé, en ce sens que quelques personnes ayant l'influence devant le ministre peuvent faire passer la loi même si cette dernière n'est pas vérifiée auprès de la communauté qu'elle résout en soi les problèmes qui se répète et sans trouver une solution palliative ?. [...], les gens pensent que la loi veut renforcer les actions des certaines communautés par rapport à d'autres, il faut amener les gens à comprendre. »

Représentant d'une ONG, mars 2023

Il y a une leçon importante à tirer des propos de ce répondant. Ses propos montrent clairement que la perception de la loi n'est pas tant alimentée par le contenu réel de la loi que par les principes procéduraux qui sont suivis pour adopter la loi. La loi n'ayant pas été adoptée par le Parlement, elle est considérée comme ne reflétant pas les intérêts de la société dans son ensemble, sans qu'on se rende compte de son contenu.

En réalité cependant, il convient de souligner que la plupart des intervenants que nous avons consultés étaient au courant des premières étapes menant à une loi provinciale ; ils ont participé aux consultations et estiment que des mesures importantes ont été prises pour parvenir à une réalisation commune. Cependant, la plupart d'entre eux n'ont pas participé à la finalisation de l'arrêté et n'ont appris l'adoption de l'arrêté que récemment. Un intervenant a par exemple expliqué qu'il avait pris connaissance de l'arrêté parce qu'une copie avait été envoyée à son bureau, mais qu'il ne savait pas qui lui avait envoyé cette copie. Un autre acteur clé impliqué dans le processus d'élaboration n'a eu connaissance de l'adoption de l'arrêté loi qu'au cours de l'année 2023, lorsque Radio Maendeleo a organisé des débats publics pour sensibiliser les populations de Fizi et de la plaine de la Ruzizi sur le contenu de la loi.

En résumé, le processus législatif au niveau provincial a été inclusif dans les premières étapes, mais pas non plus jusqu'à sa finalisation. En conséquence, de nombreux acteurs finissent par se sentir exclus et ont une attitude critique et de méfiance à l'égard de l'arrêté, estimant qu'il ne reflète pas les intérêts de tous, même sans connaître le contenu réel de l'arrêté.

L'élaboration de la loi nationale sur l'élevage

Peu de temps après l'adoption de l'arrêté provincial, l'ADEPAE a engagé des démarches pour plaider en faveur d'une législation au niveau national, en s'appuyant sur l'arrêté provincial. Du 5 au 8 août 2019, une réunion a été organisée à Kinshasa avec des représentants du ministère national, des experts juridiques, des inspecteurs de 12 provinces agropastorales et l'ADEPAE en tant que représentant de la société civile. Les objectifs de la réunion étaient les suivants :

- Actualiser les données sur l'évolution du secteur de l'élevage en RDC, évaluer la réglementation en vigueur et l'impact du secteur sur la sécurité alimentaire ;
- Identifier les différents systèmes et zones pastorales ;
- Elaborer une cartographie autour des ressources et terres pastorales ;
- Appréhender les problématiques d'accès des éleveurs aux marchés et aux financements ;
- Elaborer une feuille de route permettant la conduite des travaux de mise à jour de la politique nationale et de préparation de la loi portant principes fondamentaux de l'élevage.
- Mener le plaidoyer sur l'importance du secteur de l'élevage en RDC et la promotion du genre dans le secteur.¹⁰

La réunion a abordé la question de l'élevage sous différents angles : dimensions juridiques et politiques, aspects techniques et dimensions sociales et économiques. Cette réunion a été suivie d'un atelier de quelques semaines en 2020, toujours avec des experts et des inspecteurs, aboutissant à un avant-projet loi qui était censé être proposé par le ministère. Cette réunion s'est déroulée avec un groupe plus restreint de participants. Le représentant de l'inspection du Sud-Kivu a par exemple indiqué qu'il n'avait participé à aucune autre activité de rédaction après les réunions de 2019.

Ensuite, en 2020, un document de politique nationale et un avant-projet de loi ont été rédigés, mais le ministre responsable (nommé en septembre 2019) n'était pas tellement intéressé à s'engager dans le projet. « *Nous avons essayé de pousser, mais la machine était trop lourde* », nous explique un employé de l'ADEPAE. Une étape clé suivante a été franchie en septembre 2021, lorsque les initiateurs de l'avant-projet de loi ont constaté qu'une députée nationale, Annie Mombunza Libotolo,¹¹ préparait une proposition de loi. L'ADEPAE a contacté ce député et lui a proposé de fusionner les deux documents. L'avant-projet de loi a franchi plusieurs étapes de consultation et de discussion et était légèrement plus avancé en termes de contenu, tandis que la proposition de loi du député était à un stade plus avancé vers la proposition à l'Assemblée Nationale. Lors d'un atelier financé par Cordaid, les deux textes ont été fusionnés. Comme mentionné en introduction, le projet de loi a été déposé à l'Assemblée Nationale en novembre 2020. Dès lors, plusieurs initiatives de plaidoyer ont été menées par différents acteurs pour favoriser l'adoption de la loi. Le PNUD, Cordaid et l'ambassade des Pays-Bas faisaient partie des partenaires impliqués. Pourtant, plusieurs sessions législatives parlementaires se sont déroulées au cours desquelles la proposition de loi n'a pas été discutée. Cela s'est finalement produit en avril 2023, lorsque l'initiative a été déclarée recevable. La proposition de loi a ensuite été transmise à l'une des commissions

¹⁰ Objectifs partagés par un participant à la réunion, représentant l'Inspection provinciale de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage du Sud-Kivu, mars 2023.

¹¹ Au parlement, Mombunza est élu représentant de la province du Sud-Ubangui, au nom du Mouvement de Libération du Congo – MLC pendant la période électorale 2018-2023. Elle était candidate aussi à l'Assemblée Nationale lors des élections de décembre 2023 pour la circonscription de Budjala, mais n'a pas été réélue.

permanentes de l'Assemblée Nationale pour l'examiner plus en détail. Dans ce cas, cela signifiait que la commission de l'environnement, du tourisme et du développement durable était chargée de l'examen de cette loi.¹² Le rapport de cette commission a été approuvé le 7 novembre 2023, après quoi la loi a été approuvée par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2023 et transmise au Sénat pour approbation.¹³ La loi ne pourra être publiée qu'après approbation du Sénat. La version actuelle de la loi n'a pas été diffusée.

Quelles observations peut-on faire sur le processus législatif national ? Tout d'abord, il convient de noter que contrairement à l'arrêté provincial, la loi nationale a été proposée par un parlementaire, suggérant plus d'inclusivité et plus de débat public. Il est cependant remarquable que la loi n'ait pas été proposée par un parlementaire de la province du Sud-Kivu, à partir de laquelle l'ADEPAE avait lancé son initiative de plaidoyer. Selon un avocat/acteur de la société civile à Bukavu, certains parlementaires du Sud-Kivu avaient été contactés, mais ils n'étaient pas disposés à soutenir l'initiative, craignant que la proposition ne soit trop du côté des éleveurs et une fois adoptée, serait source de conflits avec les agriculteurs (entretien, mars 2023).

Tout comme l'arrêté provincial, le contenu de la proposition de loi reste peu connu parmi des parties prenantes concernées, et son contenu semble être entouré d'une grande confidentialité. Pendant la collecte des données, notre équipe a eu des difficultés à accéder au texte de la proposition de loi et il nous a été demandé de ne pas partager le texte avec d'autres. Les conversations sur la proposition de loi reposaient donc souvent sur des hypothèses que les gens avaient sur son contenu, de la même manière que les gens avaient – et continuent de en avoir – des hypothèses critiques sur l'arrêté provincial sans avoir accès à son contenu. Un consultant nous a par exemple confié :

« Cet état des lieux fait que beaucoup de personnes ont des avis et des critiques négatifs que positifs face à ces textes légaux puisqu'ils ne se sont pas retrouvés dans le processus de leur élaboration quoi qu'ils aient contribué à la conception des premières idées de démarrage de l'activité. Les organisations de la société civile ne sont pas favorables à ces textes légaux, dont moi-même quoi que je sois consultant. La plupart d'acteurs sont fâchés d'avoir été isolés de tout le parcours d'élaboration de ces textes et à tout moment que la question de ces textes refait surface dans des rencontres ou d'autres opportunités, les critiques sont toujours négatifs. Et les plus à l'aise avec ces textes sont ceux-là qui ont conspiré des plans d'isolement des autres. »

Entretien, février 2023

Un éminent leader des éleveurs du Sud-Kivu a exprimé ses doutes quant à la manière dont les acteurs locaux ont été impliqués dans le processus législatif :

« A Kinshasa et là à Bukavu vous avez beaucoup des juristes qui examinent et élaborent des textes avec beaucoup des français. Arrivé sur terrain pour faire appliquer la loi c'est très difficile comme les concernés n'étaient pas intégrés dans tous le processus d'élaboration de ces lois. Elles deviennent

¹² A noter que le député qui a proposé la loi, est également membre de la commission de l'Assemblée qui a dû examiner la loi en détail.

¹³ <https://talatala.cd/panorama-des-lois/320/>, consulté le 01.12.2023. L'approbation par le Sénat n'interviendra qu'après la mise en place du nouveau gouvernement, après les élections de décembre 2023. Au moment de la rédaction, on ne sait pas exactement quelle priorité sera accordée à l'approbation de la loi.

inadaptées à la réalité de ce dont on doit résoudre au sein de la communauté et ainsi il y a absence de la cohabitation pacifique. »

Entretien, mars 2023

Tout comme l'arrêté provincial était jusque récemment peu connu des acteurs concernés, le contenu de la proposition de loi n'a pratiquement pas été diffusé lors de sa phase d'élaboration. Pour beaucoup, l'ADEPAE est le principal acteur derrière l'initiative, et par conséquent de nombreuses parties prenantes supposent que le projet de loi est dans l'intérêt de la communauté pastorale. Le manque de diffusion du contenu de la proposition alimente les suspicions à ce sujet, sans réelle connaissance du contenu réel de la proposition, et sans arguments étayés démontrant si la proposition de loi favorise ou non un groupe par rapport à l'autre. Interrogé sur ses attentes à l'égard de la loi, un grand concessionnaire du Sud-Kivu s'est par exemple exclamé : « *Nous disons courage, ce [la loi] n'est pas consommable* »(entretien, décembre 2022).

Contenu de la loi

Après avoir discuté de certains éléments clés du processus de rédaction juridique, il est important de passer à une discussion sur le contenu de la loi afin d'évaluer son impact potentiel. Comme mentionné dans la section méthodologie de l'introduction, notre équipe n'a pas pu obtenir accès à la version finale de la proposition de loi, mais nous avons eu accès à diverses versions antérieures de celle et avons accès à l'arrêté provincial. Une fois la loi nationale est adoptée, elle primera sur l'arrêté provincial.

Dans ce qui suit, nous nous concentrons principalement sur le contenu de l'arrêté provincial, sur la base de notre propre analyse juridique et des réflexions que nous avons obtenues de différentes parties prenantes sur les questions clés qui devraient être abordées dans la législation. Nous soulignons également certains éléments de la législation qui sont en contradiction avec la réalité vécue du pastoralisme dans la province du Sud-Kivu. En plus, cette partie fait référence aux accords cadre.

Cartographie

Un élément qui est revenu régulièrement au cours de nos consultations était la nécessité d'une cartographie claire des espaces agricoles et/ou pastorales. Une telle cartographie serait certainement trop détaillée pour une loi au niveau national, mais il a été suggéré qu'elle pourrait constituer une annexe à l'arrêté provincial. A l'heure actuelle, l'arrêté précise que la province du Sud-Kivu doit mettre en place une cartographie dans chaque Entité Territoriale Décentralisée - ETD - (art. 77). L'arrêté ne précise pas quelle autorité est chargée d'établir cette cartographie. La proposition de loi stipule que toutes les zones pastorales sont documentées. Chaque province est tenue d'avoir un édit qui détermine les terres rurales ou urbano-rurales destinées à l'usage pastoral (art. 19). Un comité multi acteur est chargé de delimitier les terres pastorales aux niveaux locaux (art. 33).

On estime qu'une cartographie est nécessaire dans toutes les provinces du pays où le foncier suscite des tensions. Une cartographie, réalisée par des experts cadastraux, devrait indiquer les utilisations prévues de toutes les zones de la province. La cartographie peut contribuer à apporter plus de clarté aux petits agriculteurs et aux éleveurs, tout en protégeant simultanément les populations contre l'exploitation par de puissants détenteurs de concessions à grande échelle, qui sont souvent à l'heure actuelle ceux qui savent comment

obtenir des droits de propriété légaux, sans nécessairement être les légitimes propriétaires. Une cartographie peut alors contribuer à accroître la sécurité juridique des citoyens, dans un contexte où l'accaparement des terres n'est pas inhabituel.

Une mise en garde s'impose cependant ici : la cartographie est un processus fastidieux qui doit être effectué avec soin. La désignation de droits d'utilisation des terres sur une certaine zone est une entreprise politique en soi. Qui aura le pouvoir de définir quelle utilisation des terres est autorisée ? La cartographie reflétera-t-elle les pratiques actuelles d'utilisation des terres ou les pratiques d'utilisation des terres souhaitées ? Que fera-t-on en cas de chevauchement de réclamations ? Il est possible que la cartographie rende visibles les revendications qui se chevauchent, ce qui entraînerait davantage de conflits au lieu d'en réduire le nombre, surtout en absence des mécanismes appropriés pour traiter ces questions. Que faire par exemple pour récupérer les terres pastorales vendus par les chefs coutumiers et quelles sont les mesures de sécurisation ? Même si la cartographie peut être bénéfique à long terme, il existe un risque d'ouvrir la boîte de Pandore à court terme.

Pratiques d'élevage

Une plainte souvent entendue parmi les agriculteurs concernant le bétail en divagation est que les groupes de bovins sont devenus trop grands pour que les bergers puissent les gérer. L'ancienne ordonnance de 1938 prévoyait déjà qu'un berger pouvait garder 8 têtes de vaches, soit 20 têtes de petit bétail au maximum (Kabaka 2022). Ceci est maintenu dans l'arrêté provincial (chapitre 10, article 63). La proposition de loi ne précise pas le nombre d'animaux qu'un berger est autorisé à garder. Cela correspond davantage aux souhaits des représentants de la communauté pastorale. Plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'ils estimaient qu'un maximum de 20 têtes de bétail serait toujours acceptable, tandis que d'autres affirment qu'en réalité, on peut parfois voir des troupeaux allant jusqu'à 200 têtes de vaches. Il existe donc des points de vue opposés sur ce sujet, sur lesquels l'arrêté provincial et la proposition de loi ne sont pas non plus d'accord.

Pour certains, les pratiques d'élevage s'amélioreraient si les bergers étaient plus matures. L'arrêté provincial ne précise pas d'âge minimum pour les bergers. La proposition de loi fait référence à un âge minimum de 14 ans pour les bergers en milieu rural, et de 18 ans dans les autres territoires (article 74, dernière version, datée mars 2022). En réalité, on peut voir de très jeunes bergers à travers la province. Généralement, il y a absence d'un contrat formel entre éleveur et berger. Certains répondants ont suggéré que cela pourrait être bénéfique, à la fois pour les conditions de travail des éleveurs, mais aussi parce que cela rendra les lignes de responsabilité plus claires. Pour les éleveurs venant de l'extérieur, les documents de migration pourraient être vérifiés par le service de migration.

Pour accroître la sécurité, il a été suggéré par les *Comités Mixtes* d'interdire explicitement le port d'armes. Actuellement, les bergers sont souvent armés. Ceci n'est pas prévu dans l'arrêté provincial, alors que la proposition de loi (première version, mars 2022) précise que « toutes les armes doivent être déclarées à l'entrée d'une zone, sauf autorisation particulière. Il est interdit de porter des armes à feu » (art. 50, première version mars 2022). L'article semble avoir été supprimé dans la dernière version que nous avons reçue. On ne sait pas exactement dans quelle mesure cette disposition a été maintenue dans la proposition finale.

On peut noter que la proposition reconnaît également le droit à la protection aux bergers transhumants transfrontaliers régulièrement admis auprès de l'autorité congolaise (art. 51,

première version, mars 2022). Cela profite aux jeunes bergers burundais qui sont embauchés par les propriétaires de bétail et chefs de troupeaux et qui acceptent parfois des salaires inférieurs à ceux des bergers congolais. Il semble que cet article ait également été supprimé dans la version ultérieure.

Flexibilité des mouvements de bétail

Pour réguler les mouvements du bétail, les *Comités Mixtes* ont convenu il y a quelques années de se réunir avec toutes les parties prenantes concernées au mois de mai de chaque année pour convenir ensemble du moment où débutera la saison pastorale, des pâturages et des abreuvoirs à préparer. Les éleveurs doivent indiquer où ils amèneront leur bétail à partir du mois de juin et informer les autorités locales de l'itinéraire. Le berger est ensuite censé pouvoir montrer la feuille de route. Une feuille de route doit indiquer : la raison du déplacement ; le nombre de têtes de bétail ; l'itinéraire; les points de départ et d'arrivée ; et la durée du séjour.

La proposition de loi précise que les Entités Territoriales Décentralisées disposent d'une liste de pistes et d'itinéraires de transhumance ; une liste qui est censée être compilée dans le cadre d'un processus participatif, impliquant les organisations professionnelles d'éleveurs et d'agriculteurs et les autorités gouvernementales décentralisées (art. 252). Ceci est similaire à l'arrêté provincial (art. 68-69) et est en grande partie conforme aux accords-cadres en vigueur actuellement.

Bien que cet accord semble fonctionner dans une certaine mesure, il existe également des doutes parmi les éleveurs, qui estiment avoir besoin de plus de flexibilité : on ne peut pas prévoir avec exactitude quand les pluies commenceront et se termineront, ni où trouver suffisamment de fourrage. Cela pourrait devenir un problème encore plus urgent avec le changement climatique en cours, rendant les pluies et les sécheresses moins structurées et moins prévisibles.

Gouvernance et itulo

Les « terres pastorales naturelles » sont définies comme faisant partie du domaine public de l'Etat, et 'inaliénable, imprescriptible, et insaisissable, réservé exclusivement aux activités de pastoralisme' (art. 32). Une version antérieure indiquait qu'aucune ne serait autorisée dans un rayon de 100 mètres le long des pâturages (art 13, première version mars 2022). Cette disposition semble avoir été supprimée dans la version ultérieure.

L'arrêté provincial mentionne explicitement que « les organisations d'éleveurs sont les partenaires privilégiés de l'Etat, des ETD et des services techniques pour les questions liées au développement pastoral » (art. 58). A ce titre, elles [les organisations pastorales] participent à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique nationale de l'élevage. L'arrêté n'est pas clair quant à la nature de ces organisations pastorales et ne précise pas si elles comprennent également des représentants des agriculteurs (comme les comités mixtes). La proposition de loi est encore moins explicite à ce sujet.

De manière générale, tant l'arrêté provincial que la proposition de loi attribuent aux ETD (arrêté) et aux « autorités locales » (proposition) le pouvoir de gérer les ressources (agro-)pastorales, en collaboration avec les associations d'éleveurs et d'agriculteurs, mais sans fournir de lignes directrices claires sur comment faire ça. Pour une mise en œuvre efficace des lois, il sera important de trouver un accord sur les modalités de la collaboration en pratique.

Une question notable qui n'est pas abordée est celle d' *itulo*. Il s'agit de la pratique coutumière consistant à payer une redevance annuelle (en juillet) aux autorités coutumières au profit de la communauté. En échange du paiement de cette redevance, les éleveurs sont censés bénéficier d'une protection, et les coûts de réparation des éventuels dommages causés par le bétail peuvent être couverts par cette redevance. C'est une caractéristique qui fait partie des accords coutumiers, mais aussi des accords-cadres. L'existence d'*itulo* présente deux aspects : s'il fonctionne bien, il peut en effet constituer un pilier solide du contrat social entre les citoyens et les autorités locales. Mais lorsque les bénéfices ne sont pas partagés avec la communauté, ou lorsque le paiement de la redevance n'assure pas la sécurité, cela peut avoir l'effet inverse et éroder les relations entre les autorités coutumières et leurs habitants d'une part, et entre les autorités coutumières et les éleveurs d'autre part.

Toutefois, le fait de ne pas reconnaître l'*itulo* dans aucune des lois peut également avoir des conséquences négatives : cela pourrait éroder davantage la position de pouvoir des autorités coutumières et mettre à rude épreuve la relation entre les autorités coutumières et l'Etat, dans la mesure où les premières estiment que l'Etat les prive d'une source de revenus.

Pour une gouvernance dirigée davantage par la communauté, plusieurs de nos répondants ont exprimé le souhait que les *Comités Mixtes* jouent un rôle plus important. Ils ont eu des expériences positives avec ces comités et le rôle qu'ils ont joué dans la résolution et la gestion des conflits. Ce rôle est reconnu dans les accords-cadres, mais aussi dans l'arrêté provincial (art. 84). La proposition de loi ne fait pas référence à ces *Comités Mixtes*, et ne consacre aucun article particulier à la gestion des conflits, ni à la pérennité de ces comités.

Services exécutifs

Pour répondre à toutes les exigences imposées par l'arrêté provincial et la proposition de loi, certains services devront être opérationnels et/ou opérationnalisés ; par ex. des services vétérinaires, un Office congolais de gestion de la transhumance et des services d'inspection. Certaines de ces institutions existent déjà et devront peut-être étendre leurs activités, d'autres comme l'Office de gestion de la transhumance doivent encore être créées. Que cela se réalise ou non dépendra probablement dans une large mesure des finances qui seront affectées à l'exécution de la proposition de loi et de l'arrêté.

Diffusion, mise en œuvre (potentielle) et application

Une loi n'aura d'impact que si elle est connue du grand public et si elle est effectivement mise en œuvre et – si nécessaire – appliquée. Il est évidemment encore trop tôt pour évaluer l'impact de la proposition de loi sur l'élevage, mais pour l'arrêté provincial, certaines leçons peuvent déjà être tirées.

Bien que l'arrêté provincial ait été adopté en février 2019, il a été peu diffusé jusqu'en 2023. Un groupe de parties prenantes au courant de l'arrêté était celui qui avait été étroitement impliqué dans son processus de rédaction à un moment donné. Cependant, la plupart d'entre eux n'avaient pas adhéré à l'initiative avant l'adoption finale et étaient donc sceptiques quant à son contenu, sans en avoir une réelle connaissance. Personne ne s'est clairement approprié l'arrêté et sa diffusion. Remarquablement, un fonctionnaire de l'Etat travaillant à l'inspection provinciale a déclaré : « *Malheureusement, en raison d'un manque des ressources financières, l'arrêté provincial n'a pas été largement diffusé auprès de la population par les acteurs de la*

société civile » (entretien, mars 2023). Ses propos suggèrent que ce serait la tâche de la société civile de diffuser le contenu de la loi.

A un niveau plus local, les parties prenantes ont été informées dans une certaine mesure de l'arrêté entre 2021 et 2023. Au cours d'un certain nombre de réunions organisées par ZOA en partenariat avec des acteurs de la société civile locale, les articles clés de l'arrêté ont été discutés et un certain nombre de recommandations ont été formulées pour modifier le contenu de l'arrêté. Ces réunions ont été considérées comme inclusives, comme en témoigne le large éventail de parties prenantes présentes. L'une d'elles était une femme engagée dans la commercialisation du lait. En évoquant la réunion, elle a expliqué :

« Au cours de ces rencontres, on nous avait demandé ce que nous pensons de ce document après lecture de quelques dispositions contenues dans ce document sur le gardiennage des vaches, le nombre des vaches, la circulation des vaches dans les milieux, les soins appropriés des vaches et la question de gestion des espaces des terres sur lesquels s'exécute l'élevage. Les débats il y en avait eu en suffisance entre différents acteurs présents à ces assises surtout entre les chefs locaux coutumiers, les agriculteurs et les chefs des troupeaux des différents villages. »

Entretien, mai 2023

Plus récemment, en 2022, ZOA a distribué des dépliants contenant les articles clés de l'arrêté en swahili, rendant ainsi le contenu de l'arrêté plus accessible à un public plus large. Bien que ces réunions et le dossier swahili aient été globalement accueillis positivement, plusieurs personnes interrogées ont exprimé leur déception que rien n'ait été fait avec leurs suggestions sur la manière d'améliorer le contenu de l'arrêté.¹⁴

Au cours de l'année 2023, Radio Maendeleo, en partenariat avec 4 radios locales a lancé une campagne de diffusion de l'arrêté provincial dans les zones rurales du Sud-Kivu.¹⁵ L'un des responsables des programmes de Radio Maendeleo a expliqué que la demande initiale pour mettre en place la campagne provenait d'acteurs internationaux tels que le PNUD et ZOA. Ses propos montrent néanmoins qu'ils s'approprient l'initiative et considèrent qu'il est dans l'intérêt de leurs communautés cibles de diffuser la loi :

« L'intérêt que nous avons eu également est de contribuer au renforcement des capacités de la cohésion sociale au sein des membres des communautés concernées par la consommation du contenu de cet édit provincial et réduire ainsi les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs. Le drame pour ce conflit séculaire est qu'il influe sur l'identité active avec des intensifications dans les conflits inter, extra et intra-communautaires. »

Entretien, mars 2023

Pour cette chargée de programme à Radio Maendeleo, la diffusion de l'arrêté ne vise pas encore à en assurer la mise en œuvre, mais elle « doit avant tout permettre de recueillir l'avis

¹⁴ Il ne nous est pas clair si ces recommandations ont été déposées dans le cadre du processus législatif national, mais il semble au moins que certaines des préoccupations soient prises en compte dans la proposition de loi.

¹⁵ Cette initiative a été financée par le PNUD. Voir également: <https://www.undp.org/fr/drcongo/actualites/une-loi-pour-attenuer-les-conflits-entre-eleveurs-et-agriculteurs-lest-de-la-rdc>, consulté le 20.01.2024.

des bénéficiaires ou habitants des villages appelés à consommer le contenu de cet arrêté». Au début de l'année 2023, la plupart des acteurs avaient cependant une connaissance limitée de l'arrêté : « Vous trouverez sur terrain que tout le monde ignore la loi, or 'nul n'est censé ignorer la loi », confie un éminent leader des éleveurs à nous.

En résumé, nos résultats montrent que certains efforts ont été déployés pour diffuser le contenu de l'arrêté provincial dans certains milieux à vocation pastorale, principalement à la demande des acteurs internationaux, mais que beaucoup plus pourrait être fait. Seuls quelques acteurs s'approprient l'arrêté et s'engagent dans sa diffusion. Cela rend encore plus difficile le passage à l'étape suivante de la mise en œuvre effective et active de l'arrêté. A cela s'ajoute un problème plus général lié à la répartition des textes juridiques entre ceux qui sont censés exécuter et faire respecter la loi. Comme le souligne un acteur de la société civile : « *Une fois la loi [faisant référence à la loi nationale sur le pastoralisme] adoptée, un nouveau processus devra s'engager, notamment auprès des magistrats. Une nouvelle approche sera nécessaire pour vulgariser les textes. Beaucoup de magistrats sont âgés et ne sont pas au courant des derniers textes juridiques* » (entretien, décembre 2022).

Quelles prévisions peut-on faire concernant la diffusion et la mise en œuvre de la proposition de loi ? Les sections précédentes de ce rapport ont montré qu'ils existent de nombreuses similitudes entre l'arrêté provincial et la proposition de loi au niveau national, à la fois en termes de niveau d'inclusivité et de participation des différentes parties prenantes au processus législatif, mais également en termes de contenu. En conséquence, il semble probable que le nombre d'acteurs s'engageant dans la diffusion et la mise en œuvre de la proposition de loi national sera également limité.

4. Conclusion et perspectives

Il est clair que les frictions de longue date entre éleveurs et agriculteurs ne sont pas faciles à résoudre. Depuis plus d'une décennie, de nombreuses initiatives dirigées par des ONG ont été mises en place pour œuvrer à la consolidation de la paix et à la réconciliation. Certains d'entre eux ont réussi à résoudre certains des facteurs contribuant aux frictions. Les accords-cadres et les *Comités Mixtes* sont souvent loués pour leur efficacité à résoudre certains problèmes, aussi bien pour leur proximité, mais leur efficacité a été déterminée dans une large mesure par le financement des bailleurs internationaux, et leur impact durable varie. Trouver des pistes pour leur pérennisation est à recommander. La loi peut être un outil utile pour eux, en leur fournissant des orientations sur la manière d'aborder les conflits et gérer les terres.

Pourtant, le financement des bailleurs n'est qu'une variable qui détermine la durabilité d'une intervention. Il existe de nombreuses autres raisons pour lesquelles il est difficile d'avoir un impact durable et global. La relation entre éleveurs et agriculteurs est complexe, notamment en raison de l'élément ethnique qui joue un rôle, soit en arrière-plan, soit au premier plan. Ensuite, de nombreux acteurs et facteurs différents jouent un rôle, allant des autorités locales coutumières et étatiques et leur manque de légitimité, à la circulation accrue des armes, à la croissance démographique, à la pression sur la terre et d'autres ressources. Le manque de sécurité juridique en matière de droits de propriété, qui conduit parfois à des revendications foncières superposées et à des transactions foncières contestées, ajoute encore à la complexité.

Une plus grande clarté dans la législation et la politique concernant le secteur de l'élevage est généralement considérée comme un moyen possible de réduire les conflits entre agriculteurs et éleveurs, mais cela ne sera certainement pas une panacée, en raison de la complexité et l'imbrication de la question de l'élevage avec d'autres aspects de la vie. L'élevage est intrinsèquement lié à l'accès à la terre et à l'eau, ce qui nécessite une approche plus holistique pour aborder la gouvernance foncière et les relations intracommunautaires de manière plus large. Cela pourrait être pris en compte pour le développement d'autres interventions sur le terrain, mais également pour de nouveaux efforts de lobbying et de plaidoyer visant à améliorer la législation et les politiques. Dans quelle mesure différents textes législatifs et cadres politiques peuvent-ils se compléter et se renforcer mutuellement ? Quel est le potentiel de ces cadres juridiques et politiques pour contribuer à des relations plus apaisées entre agriculteurs et éleveurs et à une meilleure régulation du secteur de l'élevage ? On peut penser ici par exemple au droit foncier qui devrait résulter de la réforme foncière en cours ; des lois sur la décentralisation, l'agriculture, le minier, les peuples autochtones etc. Quelles sont les convergences et les divergences entre ces différentes législations et l'arrête et la loi de l'élevage ? Et comment s'assurer que ces autres textes législatifs sont également diffusés et appliqués ?

Dans l'ensemble, nos recherches ont montré que les processus législatifs de l'arrêté provincial et de la proposition de loi n'étaient pas très participatifs et que de nombreuses parties prenantes concernées se sentaient exclues. En conséquence, et sans connaître le contenu exact de la loi, de nombreux acteurs se méfient des lois et supposent qu'elles servent avant tout les intérêts de la communauté des éleveurs. Il existe donc une volonté sociétale limitée de s'engager dans le domaine du droit et de travailler activement à sa diffusion, sans parler de sa mise en œuvre. Cela pourrait constituer un obstacle sérieux dans le temps à venir, à moins que des efforts ne soient faits pour montrer clairement que la loi prend en compte les intérêts de tous les groupes et que les voix soient représentées. Une loi sur papier n'a de sens que lorsqu'elle est mise en pratique, grâce à l'appropriation de ses consommateurs.

Comment alors une loi sur papier peut-elle trouver un sens et être utilisée dans la pratique quotidienne ? Comme nous le soutenons dans la note d'orientation (Jacobs 2023), une nouvelle loi devra être accompagnée d'un plan de mise en œuvre. Un tel plan peut définir qui sera responsable de la diffusion et de la mise en œuvre, comment cela sera fait, quelles ressources financières, matérielles et humaines seront nécessaires, etc. ? Pour ce faire, il faudra tout d'abord intensifier les efforts de diffusion de la loi. Cela ne s'appliquera pas seulement à la nouvelle loi sur l'élevage, mais aussi à d'autres lois pertinentes qui sont déjà en place (telle que la loi agricole), mais qui sont peu connues en dehors d'un petit groupe d'experts, du personnel des ONG et de certains fonctionnaires du gouvernement.

La mise en œuvre de la loi peut également devenir plus facile lorsque la loi est soutenue par d'autres initiatives pouvant contribuer à la gouvernance de l'élevage et aux relations entre agriculteurs et éleveurs, mais aussi d'autres relations : entre agriculteurs et les miniers, entre les éleveurs et les miniers, les peuples autochtones, etc. Certaines de ces initiatives existent déjà sur le terrain, comme les routes du bétail clairement définies, les *Comités Mixtes*, la pratique consistant à recourir aux accords-cadres pour rechercher la résolution de conflits spécifiques, les cliniques juridiques, la thérapie, etc. La recherche de synergies peut être utile dans le renforcement des relations mutuelles. Certaines de ces initiatives ont prouvé leur efficacité à petite échelle ou dans différentes communautés. Pour toutes ces initiatives, il

est important que les communautés locales, incluant les acteurs locaux étatiques et les chefs locaux, finissent par s'approprier pour les pérenniser au-delà de la durée des cycles de projets des acteurs internationaux. Cela applique pour des initiatives locaux de la paix, comme des comités mixtes, mais aussi pour la législation. Promouvoir un édit provincial peut être parmi les pistes de solutions. Un édit pouvait considérer les recommandations déjà fait par les communautés. Rendre plus actifs et pérenniser les comités mixtes peut aussi faire part de la solution.

Bibliographie

Battery, Jean, and Thierry Vircoulon. 2020. "Les Pouvoirs Coutumiers En RDC. Institutionnalisation, Politisation et Résilience." Notes de l'Ifri. Paris.

Brabant, Justine. 2016. "Qu'on Nous Laisse Combattre, et La Guerre Finira" Avec Les Combattants Du Kivu. Paris: La Découverte.

Brabant, Justine, and Jean-Louis K. Nzweve. 2013. La Houe, La Vache et Le Fusil: Conflits Liés à La Transhumance En Territoires de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC). Uppsala: Life & Peace Institute.

Bubala Wilondja, Isaac. 2020. "Accaparement et Thésaurisation Des Terres Rurales Par Les Elites Au Sud-Kivu, RDC." Cahiers Du CERPRU 27: 217–36.

Bulte, Erwin, Dorothea Hilhorst, Marrit van den Berg, Carolien Jacobs, Koen Leuvelde, and Bart Weijs. 2015. "Joint MFSII Evaluation DR Congo Synthesis Report." Wageningen.

Claessens, Klara, Emery Mudinga, and An Ansoms. 2014. "Competition over Soil and Subsoil: Land Grabbing by Local Elites in Eastern DRC (Kalehe, South Kivu)." In *Losing Your Land. Dispossession in the Great Lakes*, edited by An Ansoms and Thea Hilhorst. James Currey & Indiana University Press.

Delahais, Thomas, and Jacques Toulemonde. 2017. "Making Rigorous Causal Claims in a Real-Life Context: Has Research Contributed to Sustainable Forest Management?" *Evaluation* 23 (4): 370–88. <https://doi.org/10.1177/1356389017733211>.

Jacobs, Carolien. 2023. "Inclusive Lawmaking for a Just Future: Five Key Insights for Lawmakers and Civil Society Actors." Leiden/Bukavu.

Kabaka, Paulin Ibanda. 2022. "Introduction Au Droit Congolais de l'élevage." HAL.

Kazamwali Mukamba, Bienfait. 2023. "Water Resource Management and Climate Change in South Kivu, Democratic Republic of Congo: The Case of the Ruzizi Plain." *African Social Research* 3 (Climate Change and Environmental Politics in Africa): 62–67.

Life & Peace Institute. 2011. "Au-Delà Des 'Groupes Armés': Conflits Locaux et Connexions Sous-Regionales." Vol. 93. Uppsala. <https://life-peace.org/resource/au-dela-des-groupes-armes/>.

Mashanda, Murhega, and Kitoka Moke. 2019. "Opportunités et Défis de La Réconciliation à l'Est de La République d Emocratique Du Congo." *Globethics.Net Focus*. Vol. 54.

Muchukiwa, Bosco, and Marcellin Kasagwe. 2019. "Conflits Dans Les Moyens et Les Hauts Plateaux de Fizi, Mwenga et Uvira: Facteurs d'escalade, Modus Operandi Des Acteurs et Crise Politique Régionale En Perspective." Bukavu. https://www.isdrbukavu.ac.cd/wp-content/uploads/2019/08/ISDR-Bukavu_Conflit-dans-les-moyens-et-les-hauts-plateaux-de-Fizi-Uvira-Mwenga_Bosco-Muchukiwa-et-Marcellin.pdf.

Mudinga, Emery Mushagalusa. 2021. "L'accaparement Des Terres Dans La Province Du Sud-Kivu: Expériences Paysannes." Bukavu.

Oluwasanya, G., E.T. Mihaha, and R. Tshimanga. 2022. "Transhumance Pastoralism and Mbororo Pastoralists in Climate-Water-Migration-Conflict Context of the Congo River Basin." UNU-INWEH Policy Brief. Hamilton, Ontario.

RIO, LPI, ADEPAE. 2011. "Guide de Gestion Pour Une Transhumance Apaisée." Bukavu.

Shipton, Parker. 1994. "Land and Culture in Tropical Africa: Soils, Symbols and the Metaphysics of the Mundane." *Annual Review of Anthropology* 23: 347–77.

Verweijen, Judith, and Justine Brabant. 2017. "Cows and Guns. Cattle-Related Conflict and Armed Violence in Fizi and Itombwe, Eastern DR Congo." *Journal of Modern African Studies* 55 (1): 1–27. <https://doi.org/10.1017/S0022278X16000823>.

Vlassenroot, Koen, and Chris Huggins. 2014. "Le Foncier et Les Dynamiques de Conflit à l'est de La République Démocratique Du Congo: Définir Des Options d'intervention." *Décentralisation et Espaces de Pouvoir*, 2014.

Waldron, Jeremy. 2006. "Principles of Legislation." In *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, 15–32.

Annexe 1: Législation pertinente

Décret du 28 juillet 1938 sur la police sanitaire des animaux domestiques

Loi no. 73/21 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés

Loi no. 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces

Constitution de la RDC, modifiée par la loi no. 11/002 du 20 janvier, portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

Loi no. 11/22 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture

Loi no 15/15 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers

Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier

Arrête provincial no. 19/008/GP/SK du 14.02.2019 portant réglementation de la pratique d'élevage des animaux domestiques en province du Sud-Kivu

Loi no. 22/030 de 15 juillet 2022 portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées

Proposition de loi portant principes fondamentaux relatifs à l'élevage en République Démocratique du Congo