La Gouvernance foncière en RD Congo : du pluralisme institutionnel à la vampirisation de l'État

Joël Baraka Akilimali

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/876>

DOI : 10.4000/anthropodev.876

ISSN : 2553-1719

Éditeur

Presses universitaires de Louvain

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2019

Pagination : 163-167

ISBN : 978-2-87558-940-8

ISSN : 2276-2019

Référence électronique

Joël Baraka Akilimali, « La Gouvernance foncière en RD Congo : du pluralisme institutionnel à la vampirisation de l'État », *Anthropologie & développement* [En ligne], 50 | 2019, mis en ligne le 16 juin 2020, consulté le 25 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/876> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.876>

La revue *Anthropologie & développement* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

La Gouvernance foncière en RD Congo : du pluralisme institutionnel à la vampirisation de l'État

Michel Bisa Kibul, 2019, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan,
280 p.

Joël Baraka Akilimali

Du pluralisme normatif et institutionnel comme fil rouge des réflexions

Cet ouvrage vient enrichir la littérature socio-anthropologique sur les questions foncières en Afrique subsaharienne en général, et congolaises en particulier. Il constitue la suite d'une recherche doctorale qui a été menée sur la gouvernance foncière dans un contexte de crise en république démocratique du Congo.

La problématique posée par l'auteur se résume à dépasser l'opposition entretenue entre des normes et institutions formelles d'une part et des normes et institutions coutumières d'autre part, dans l'analyse du pluralisme juridique. Cette opposition à dépasser présente souvent ces dernières « de façon homogène, comme étant les seules en marge de la loi qui expliqueraient la mauvaise gouvernance formelle du foncier, et à ne pas tenir compte des relations et interactions entre acteurs, étatiques et non étatiques, qui jouent sur la pluralité des normes » (p. 16). Dès lors, l'auteur se propose de « comprendre et d'expliquer, les mécanismes qui sous-tendent le pluralisme institutionnel ainsi que la vie/survie de l'État ».

À travers les six chapitres de l'ouvrage, l'auteur dégage un fil rouge précis autour de la problématique du pluralisme juridique dans la gouvernance foncière. Ce fil rouge se dégage en partant des éléments méthodologiques et conceptuels de la recherche mais également d'un cadrage de la littérature sur le sujet (chapitre 1). Il s'ensuit l'analyse empirique des contextes et des descriptions des divers terrains analysés ; terrains révélant un triple intérêt du fait de leur diversité rurale, urbaine et périurbaine (chapitre 2). L'ouvrage, à travers son cheminement, propose une autopsie concrète des normes et des structures sociales qui interviennent dans la gestion foncière en RD Congo, notamment au niveau des collectivités publiques locales, toujours marquées par des représentations et symboliques coutumières et/ou bricolées (chapitre 3). Dans le chapitre suivant, l'auteur présente une économie générale de l'arsenal normatif et institutionnel de la gestion foncière et des ressources naturelles connexes, telles que le minier (chapitre 4). Le travail

s'achève enfin à travers deux chapitres sur la « vampirisation de l'État », concept analytique proposé par l'auteur. D'un côté, le problème de la vampirisation de l'État est analysé sous l'angle de la pluralité d'acteurs (chapitre 5) et, de l'autre, l'auteur évoque des pistes vers une thérapie contre cette « vampirisation de l'État » (chapitre 6). En conclusion générale, l'auteur rappelle la pluralité, la complexité et la diversité liées à son objet d'étude, tout en insistant sur « les gouvernementalités d'acteurs face aux enjeux fonciers » (p. 255). Il rappelle l'intérêt d'identifier « la vampirisation de l'État » comme une « pathologie institutionnelle inoculée dans le système étatique par les acteurs qui agissent au nom de l'État mais contre les intérêts vitaux de l'État » (*idem*).

Autopsie de la « vampirisation de l'État » au cœur des pratiques des institutions sociopolitiques

L'objectif clairement affiché par l'auteur à travers l'annonce du chapitre 3 est la « compréhension des normes et des structures sociales de gestion foncière et, ensuite, l'explication de leurs mécanismes de fonctionnement et de perpétuation » (p. 85). Dans une trajectoire riche et originale sur le thème de la socio-anthropologie foncière congolaise, l'auteur fait un état des lieux inédit des croyances et proverbes porteurs des normes sociales, couplés aux interdits et aux mécanismes de socialisation coutumière, et finalement à la symbolique totémique (p. 89-95). Il s'ensuit un rapport synthétique au travers de tableaux synoptiques renseignant, non sans intérêt, les modes de faire-valoir des concessions foncières au titre des normes sociales et des usages des terres. Ils incluent le relevé des principales sources des conflits fonciers en lien avec les normes sociales ; le cadrage des principaux acteurs/menaces de la sécurité foncière ; les principaux modes de résolution des conflits ; et finalement la perception des enquêtés quant aux rôles fonciers jugés indispensables pour le chef coutumier (p. 96-118). Une des faiblesses majeures du socio-pluralisme institutionnel que note l'auteur est notamment la compréhension du concept de « communauté locale », que la loi foncière congolaise a posé mais dont elle n'a jamais défini le sens, ni les contours et moins encore la portée substantielle. Dès lors, l'auteur soulève un danger lié à ce concept de « communauté locale » en ce sens qu'il est parfois instrumentalisé pour des besoins politiques de « l'autochtonie » ; et par conséquent il devient parfois porteur d'un élément exclusionniste et discriminatoire vis-à-vis d'autres acteurs fonciers « allochtones » dans la dynamique conflictuelle d'accès et de contrôle de la ressource foncière. La dynamique conflictuelle en lien avec ce concept est souvent moins problématisée, viciée ou sous-estimée dans la littérature juridique positiviste et/ou socio-anthropologique du foncier.

Dans l'analyse du chapitre 4, complétée par les chapitres 5 et 6, se dégage l'épicentre matériel de l'ouvrage, à savoir la démonstration dans l'esprit et dans la lettre du pluralisme institutionnel et normatif et ses effets sur la gouvernance foncière. Parlant de la persistance de l'insécurité foncière et de la résurgence des conflits fonciers, l'auteur déclare sans ambages que « les conflits fonciers multiformes persistent à travers tout le pays et dans tous les milieux ruraux, urbano-ruraux et urbains à cause, entre autres, d'une mosaïque complexe des textes, d'organes et d'acteurs approximativement formels qui

interviennent, au nom de l'État mais contre les intérêts étatiques, dans la gestion des affaires publiques » (p. 125). L'auteur pose déjà ici les jalons sémantiques de la notion de « vampirisation de l'État ». Ce concept phare de l'ouvrage est défini plus précisément par la suite, lorsque l'auteur affirme :

L'État congolais du XXI^e siècle se retrouve dans la nature de Thomas Hobbes, John Locke et Jean-Jacques Rousseau. Il a été, à plusieurs coups, mordu par des vampires qui l'ont vampirisé à son tour. Voilà pourquoi l'on assiste à des situations de l'État contre l'État. Les institutions de l'État vampirisé constituent des moyens destinés à imposer aux populations des contraintes en vue de l'objectif privé des acteurs. (p. 241)

Tout ceci n'est pas sans affecter la sécurité des droits fonciers locaux, comme le note bien l'auteur en affirmant que « l'une des sources de l'insécurité des droits fonciers réside dans l'existence contradictoire du pluralisme institutionnel formel en matière de gestion foncière et des ressources naturelles et environnementales » (p. 125).

Notant les nombreuses réformes formelles normatives, institutionnelles et organiques, entreprises à partir des années 2000 relativement à l'arsenal législatif et opérationnel des ressources naturelles, l'auteur y voit deux questionnements de grande importance en rapport avec le pluralisme juridique. D'une part, il s'agit du questionnement quant à la primauté/préséance entre le droit foncier et le droit lié aux ressources naturelles en général et minières en particulier. D'autre part, se pose le défi de l'institutionnalisation des normes à l'image réelle des pays subsahariens en général.

En réponse aux questions soulevées ci-dessus, c'est l'aspect politique qui semble primer dans les faits, à travers la conduite et l'orientation des législations congolaises au plan de la primauté d'une ressource face au foncier. Ainsi l'auteur montre comment les pressions extérieures lors de l'élaboration du Code agricole en 2011 ont pesé sur la reformulation des articles afin d'y intégrer une vision néolibérale pour sécuriser les investisseurs étrangers. Il en ressort que « la loi agricole votée en 2011 ne garantit, ni les intérêts de l'État, ni ceux des communautés locales » (p. 169). Plus loin, l'auteur opère une analyse des rapports de force à travers une éloquente analyse des gouvernementalités minières dans la gestion foncière (p. 173-204). Il s'ensuit également les implications judiciaires du pluralisme formel qui, elles aussi, ne sont pas sans alerter sur le fossé des prescrits légaux avec les pratiques d'acteurs.

Réception théorique de l'ouvrage

Au plan théorique de la recherche, l'ouvrage de Michel Bisa Kibul inspire une triple analyse.

Tout d'abord, la thématique de la « vampirisation de l'État » semble dans le fond recouper la littérature sur les défis de la formation de l'État contemporain en Afrique subsaharienne, en contexte d'absence de véritables contre-pouvoirs dans la gestion publique. Ces défis peuvent s'illustrer sous la caricaturale figure de proue de la « politique du ventre » inspirée du cas camerounais (Bayart, 1985). Cette thématique viendrait relancer le débat sur « l'effondrement prématuré » de l'État africain eu égard à ses limites

et faiblesses (Mitchell, 1991) puisque encore confronté à ce jour aux concepts caricaturaux « d'État failli » et « d'État en reconstruction » (Milliken et Krause, 2002 ; Titeca et Herdt, 2011). Elle relance également la place des pouvoirs et des privilèges de l'administration dans la conjoncture de différenciation sociale (Fisiy, 1992). L'analyse conceptuelle de la « vampirisation de l'État » n'opère pas néanmoins un approfondissement par rapport aux défis théoriques liés à l'occidentalisation quasi brutale de l'ordre politique (Badie, 2008), notamment congolais. L'auteur introduit certes le débat lié aux difficultés d'inculturation des institutions. Cependant ce débat semble ne pas inclure l'analyse de l'hypothèse radicale de l'aliénation des institutions par rapport à leurs cadres des références socio-anthropologiques. Bien plus, face à la survie négociée de l'État vampirisé, l'ouvrage ne semble pas expliquer davantage le sens et le fondement de la résilience observable de l'État, résilience sous-tendue par des logiques de survie informelle (Aungu Matsanza, 2018).

Ensuite, le débat sur le pluralisme juridique semble ne pas situer sa longue trajectoire congolaise, contextualisée par les débuts d'un dualisme juridique (Mugangu, 1997), vers un véritable pluralisme juridique, rompant ainsi la dichotomisation formel/informel. Cette dernière source est quasiment ignorée de la bibliographie de Michel Bisa Kibul, pourtant la pensée de Richard Mulendevu Mukokobya est elle-même issue d'une recherche doctorale récente (Mulendevu, 2013). Cette recherche aurait pu offrir une analyse comparative et complémentaire intéressante.

Enfin, l'auteur, bien qu'il problématise avec pertinence l'hétérogénéité des coutumes et de leurs évolutions dans le temps et dans l'espace, semble par moment nourrir une vision de (ré)invention de la tradition (Hobsbawn, 2012) ; notamment dans la perpétuation de certaines subjectivités rattachées à la « tradition » et ce parfois dans l'idée de l'opposition de la modernité contre la tradition. Ceci est important à dépasser tant l'anthropologie juridique invite les chercheurs à une rupture épistémologique pour un « paradigme de l'entre-deux ». Il s'agit, nous dit Étienne Le Roy, d'un paradigme qui repose non sur une explication de type « ni » (ni tradition ni modernité) mais sur la conceptualisation d'une relation entremêlée et dialectique de type « et », à la fois traditionnelle et moderne, donc contemporaine. Il nous faut apprendre à conjuguer logique institutionnelle et logique fonctionnelle sans reproduire le principe de l'englobement du contraire (Le Roy *et al.*, 2016).

L'ouvrage de Michel Bisa Kibul demeure une œuvre de premier plan pour la socio-anthropologie foncière congolaise tant il apporte une lumière nouvelle sur le thème du pluralisme juridique, et particulièrement sur le thème des confrontations au sein du cadre formel. Celui-ci est pourtant et souvent présenté, à tort, comme cohérent par l'idéologie moniste positiviste. L'approche socio-anthropologique renouvelée de Michel Bisa Kibul permet de rompre avec cette vision d'un formalisme juridique qui serait toujours harmonieux par la force du discours positiviste, s'auto-légitimant par l'existence d'un contrôle juridictionnel. L'analyse empirique de déconstruction est d'une richesse impressionnante, présentant une vue d'ensemble des défis de la gouvernance foncière contemporaine à la fois sur le terrain rural, urbain et urbano-rural en RD Congo.

Bibliographie

- Bayart J.F., 1985, *L'État en Afrique*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Mitchell T., 1991, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics », *American Political Science Review*, n° 85(1), pp. 77-96.
- Milliken J., Krause K., 2002, « State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies », *Development and Change Special*, n° 33(5), pp. 753-774.
- Titeca K., Herdt T., 2011, *Real Governance Beyond the « Failed State »: Negotiating Education in the Democratic Republic of the Congo*, Oxford University Press on behalf of Royal African Society.
- Fisiy C.F., 1992, *Power and Privilege in the Administration of Law. Land Law Reforms and Social Differentiation in Cameroon*, Leiden, African Studies Centre.
- Badie, 2008 (1992), *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- Aungu Matsanza G., 2018, *Résilience ou sursis de l'État : l'identité nationale au secours de la RD Congo*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan.
- Mugangu S., 1997, *La gestion foncière rurale au Zaïre. Réformes juridiques et pratiques foncières. Cas du Bushi*, thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 337 p.
- Mulendevu R., 2013, *Pluralisme juridique et règlement des conflits fonciers en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan.
- Hobsbawn, 2012 (1983), *L'invention de la tradition*, Amsterdam éditions.
- Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. (éds), 2016 (1996), *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.