

M.E.S., Numéro 113, Avril-Juin 2020
<https://www.mesrids.org>
 Dépôt légal : MR 3.02103.57117
 Mise en ligne le 11 janvier 2022

OBSTACLES ADMINISTRATIFS A LA REFORME EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

par

Pascal RUKENGWA BAHIZIRE

*Professeur Associé
 Université Pédagogique Nationale*

Guy BUTSHE MASUMBUKO

*Assistant
 Université Pédagogique Nationale*

Résumé

Ayant connu deux guerres importantes (1996-1997 et 1998-2002), la République démocratique du Congo est l'un des États en faillite les plus connus d'Afrique. Depuis l'arrivée au pouvoir en 2001 du Président Joseph Kabila, la communauté internationale n'a pas lésiné sur les moyens pour reconstruire le Congo. Ces initiatives de reconstruction de l'État n'ont cependant pas atteint les résultats attendus. Les partenaires internationaux et les autorités congolaises partagent la responsabilité de l'incapacité à susciter un véritable changement politique et une réelle reconstruction institutionnelle. Les premiers ont sous-estimé la complexité de la culture politique congolaise, tandis que les seconds entravent délibérément la réforme. Les faiblesses administratives et la nature particulière de la prestation des services publics au Congo constituent des obstacles majeurs à la construction de l'État. Nous commencerons par présenter les différentes logiques qui motivent la construction de l'État et par la suite, donner un aperçu de l'Histoire politique récente, avant d'examiner la réalité administrative congolaise. Une analyse suivra, qui révélera que la mise en œuvre d'une réforme efficace dans l'actuel système est improbable.

Abstract

Emerging from two major wars (1996–97 and 1998–2002), the Democratic Republic of Congo is one of Africa's most notoriously failed states. Since President Joseph Kabila came to power in 2001, the international community has invested significantly in efforts to rebuild the Congo. State-building efforts, however, have not achieved the expected results. International partners and the Congolese authorities share responsibility for failing to bring about genuine political change and institutional reconstruction. The former have underestimated the complexities of Congolese political culture while the latter deliberately hamper reform. Administrative weaknesses and the particular nature of public service provision in Congo constitute overwhelming obstacles to state-building. After presenting the different logics that motivate state-building

and an overview of recent political history, the Congolese administrative reality will be discussed. Analysis will follow, revealing that implementing meaningful reform under the current framework is improbable.

INTRODUCTION

Nombreux sont les facteurs responsables de l'échec du processus de reconstruction de l'État en cours en République Démocratique du Congo. Les « partenaires internationaux » et les autorités congolaises partagent la responsabilité de l'incapacité à susciter un véritable changement politique et une réelle reconstruction institutionnelle.⁴⁴ Les premiers ont sous-estimé la complexité de la culture politique dans ce pays, le deuxième plus grand d'Afrique, et les seconds entravent délibérément la réforme par des ruses et autres stratégies. Les autres facteurs étudiés dans le présent travail comprennent les faiblesses administratives et la nature particulière de la prestation de service public au Congo. Tels sont les principaux obstacles au processus de reconstruction de l'État. L'appareil administratif congolais doit être un facteur qui favorise le processus de réforme, mais en réalité, il l'entrave.

Nous allons commencer par présenter les différentes logiques qui motivent le processus de reconstruction de l'État au Congo. Et ensuite nous allons donner un aperçu de l'Histoire politique récente, avant d'examiner la réalité administrative congolaise. Enfin, une analyse suivra, qui révélera que la mise en œuvre d'une réforme efficace est improbable, compte tenu des contextes politiques, institutionnel et administratif actuels.

I. L'ALCHIMIE DE LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

La RDC, qui sort de plusieurs conflits, est un vaste laboratoire où toute une série de partenaires internationaux expérimentent différentes alchimies de construction de l'État. Leur objectif est de reconstruire ce pays, généralement considéré comme un cas d'école en matière d'État en faillite. La sécurité, la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la gouvernance et de l'état de droit, la gestion macroéconomique, la décentralisation et la réhabilitation physique des infrastructures font partie des

⁴⁴ TREFON, T., *Réforme au Congo : Attentes et désillusions*, Tervuren/Paris, Les Cahiers de l'Institut Africain/L'Harmattan, 2009, p.45.

principaux objectifs de la construction et de la réforme de l'État.

Cependant, malgré les financements internationaux considérables, le talent et la pensée stratégique des experts et des consultants internationaux, et même la volonté déclarée des responsables politiques d'embrasser le changement, les preuves tangibles de succès dans la reconstruction de l'État et de la société congolais sont relativement peu nombreuses. L'amélioration apparente des relations entre Kinshasa et Kigali et l'atteinte par le Congo du point d'achèvement en vue d'un allègement de sa dette dans le cadre du mécanisme axé sur les PPTTE sont cependant deux évolutions potentiellement positives.

Les indicateurs de pauvreté (comme l'éducation, la santé, la sécurité alimentaire, la condition des femmes) et les indicateurs de vulnérabilité (essentiellement la sécurité physique) restent mauvais malgré les initiatives importantes conçues, financées et mises en œuvre par les partenaires internationaux du Congo. Bon nombre d'actions de développement et humanitaires ont par ailleurs produit des effets secondaires indésirables. Un scénario parmi les plus optimistes prévoyait autrefois le retour aux niveaux de développement de 1960 d'ici 2030, pour autant que les taux de croissance restent élevés d'ici là.⁴⁵

La crise financière mondiale et la chute des prix du cuivre, du cobalt et des diamants en 2008 ont rendu caduque cette estimation. Les sources de renommée internationale en matière de surveillance, comme le « Failed States Index » de Fund for Peace, l'évaluation annuelle de la Banque mondiale « Doing Business in Africa », les indicateurs de développement humain de l'OCDE et l'étude sur la corruption de Transparency International, condamnent systématiquement la RDC. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) fournit, quant à elle, une donnée interpellant : 50 % de la population congolaise est victime de malnutrition.

Les politiques ont une vision assez claire des raisons pour lesquelles les États s'effondrent et de ce que constitue la faillite d'un État. Leurs concepts sophistiqués ne contribuent cependant en rien à réduire les traumatismes provoqués par la faim, la maladie, les déplacements et la violence. Telle est la réalité vécue par des millions d'Africains ordinaires. Les politiques et les spécialistes du développement ignorent, en effet, comment s'y prendre pour reconstruire les États en faillite.

Les activistes, les universitaires et les décideurs s'accordent pour dire que l'on commence à peine à comprendre les complexités et les motivations (et, dans certains cas, paradoxalement, les facteurs dissuasifs) de la

reconstruction de l'État. Pour certains, la volonté de la communauté internationale de construire l'État se fonde sur des préoccupations humanitaires, de développement et de sécurité. Cette tendance se retrouve dans le discours libéral occidental. Pour d'autres, comme la Chine, la construction de l'État est importante pour les échanges et le commerce.

Pour un courant néoconservateur émergent, la construction de l'État est fondamentale dans le contexte de l'après-11 Septembre, les États en faillite engendrant le chaos, le terrorisme et les conflits. C'est le point de vue d'influents décideurs américains : « les États faibles et en faillite et le chaos qu'ils nourrissent vont inévitablement nuire à la sécurité américaine et à l'économie mondiale, qui constitue le fondement de la prospérité américaine ».⁴⁶ Une interprétation contrastée, plutôt cynique, se centre sur la logique qui consiste à reproduire délibérément les dysfonctionnements de l'État et à maintenir la dépendance à l'égard de l'aide extérieure pour soutenir « une série d'États en faillite dans lesquels la communauté des bailleurs de fonds internationaux va pouvoir dicter sa politique et exercer un contrôle dans un avenir prévisible ».⁴⁷

Les tentatives pour intégrer le progrès économique et le développement dans un système linéaire, comme le proposait l'économiste libéral Walt Rostow il y a cinquante ans, se sont avérées inefficaces. Cette approche déterministe sous-estimait le processus hybride et bien établi historiquement de formation de l'État en Afrique, « un processus totalement désordonné, voire confus ».⁴⁸ Les récents échecs des initiatives internationales de construction de l'État (que ce soit en Afghanistan, en Irak, en Somalie ou au Congo) ont démontré que les modèles importés (universels) ne fonctionnent pas. Il en est de même des systèmes de paix (« peace kits ») standardisés mis en place par les agences des Nations unies, les institutions de Bretton Woods et les grands donateurs internationaux.⁴⁹ Les stratégies de construction de l'État, en particulier dans les situations d'après-conflit, ont tendance à aborder les symptômes plutôt qu'à traiter les sources profondes des tensions, de la haine, de la méfiance et de la violence.

Tant les praticiens du développement que les spécialistes de l'aide admettent aujourd'hui leur défaite. Ainsi, le porte-parole international pour l'Afrique de la Banque mondiale explique que « certains des meilleurs économistes au monde se sont longuement penchés sur les problèmes de l'Afrique, sans réels résultats ».⁵⁰ Un détracteur des récentes stratégies européennes souligne le fossé qui existe entre les priorités des bailleurs de fonds et celles des bénéficiaires, ainsi que les effets pervers qu'a l'aide en institutionnalisant la corruption et en renforçant la dépendance des bénéficiaires.⁵¹ La capacité des acteurs

⁴⁵ République Démocratique du Congo., « Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté », Kinshasa., 2006.

⁴⁶ EIZENSTAT et alii, « Rebuilding Weak States », in *Foreign Affairs*, 2005, p.134-147.

⁴⁷ HILARY, J., « Building a Failed State? » in *The Guardian*, 14 february 2008.

⁴⁸ BAYART, J.-F., « Africa in the World: A history of extraversion », in *African Affairs*, 2000, p.246.

⁴⁹ VIRCOULON, T., « Réformer le 'peacemaking' en République Démocratique du Congo : Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux ». Paris, IFFRI, 2009, p.5.

⁵⁰ CALDERISI, R., « The Trouble with Africa: Why foreign aid isn't working », New Haven: Yale University Press, 2006, p.164.

⁵¹ DELCOURT, L., « Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique », in *L'aide européenne*, Louvain-la-Neuve, Centre Tricontinentale et Editions Syllepse, 2008, pp. 7-38.

extérieurs à susciter des changements positifs est également remise en question par les experts de l'OCDE, selon lesquels « les processus de construction de l'État sont en grande partie axés sur l'échelon national et l'aide internationale dans ce domaine ne joue qu'un rôle limité ».52

Un important document stratégique axé sur la réduction de la pauvreté est sans équivoque à ce sujet : la dépendance du Congo à l'égard de l'aide extérieure est une contrainte majeure à son développement.⁵³ L'aide humanitaire n'est pas épargnée par ce type d'appréciation lucide. Dans son livre *Not breaking the rules, not playing the game*, Zoë Marriage dévoile une hypocrisie trop souvent minimisée : « l'optimisme exprimé par les objectifs de l'aide s'accompagne de l'attente de l'échec... ».54

La dernière tendance dans les tentatives d'inverser les années d'échec en matière de construction de l'État et de manque d'efficacité de l'aide consiste à s'intéresser aux questions de gouvernance et à obliger les pays bénéficiaires de l'aide à rendre des comptes aux bailleurs de fonds et à leurs citoyens.⁵⁵ Si cette tendance paraît sensée en théorie, rien ne prouve qu'elle puisse être suivie d'effets dans un contexte aussi complexe que celui de la RDC. Selon Carol Lancaster : « nous sommes quasi certains que les 1,6 millions de dollars d'aide offerts par les États-Unis à la République démocratique du Congo depuis 1960 n'ont pas réussi à générer des effets positifs durables en matière de développement, en raison surtout du contexte politique caractérisé par la corruption, l'incapacité et le conflit ».56

Ce constat ne tient cependant pas suffisamment compte d'une faille dans le processus de construction de l'État, faille qu'épinglent Englebert et Tull. « Tandis que les bailleurs de fonds tendent à considérer la reconstruction comme un nouveau départ après la crise suscitée par l'échec, les élites africaines l'envisagent plus souvent comme une lutte permanente pour le pouvoir et les ressources, facilitée par des accords de partage du pouvoir, l'augmentation de l'aide étrangère et un contrôle international laxiste ».57

1.1. Histoire politique récente

Joseph Kabila a été désigné président après l'assassinat de son père, en janvier 2001. Pour asseoir sa légitimité, il a très vite recherché le soutien des partenaires internationaux du Congo et s'est ainsi rendu en Belgique, aux États-Unis et en France. Après des mois de négociations

difficiles entre les anciens belligérants et les factions congolaises rivales, le Dialogue inter congolais a repris, débouchant sur la mise en place d'un gouvernement de transition, le 30 juin 2003. Son fondement fut établi dans l'Accord de Pretoria, de décembre 2002.⁵⁸ Cette phase fut perçue comme un dénouement fragile des guerres extrêmement sanglantes de 1996-1997 et 1998-2002.⁵⁹

C'est dans le contexte de cette priorité internationale que la force de maintien de la paix des Nations unies fut approuvée par le Conseil de sécurité en novembre 1999, chargée essentiellement de mettre fin aux hostilités dans les provinces orientales, comme indiqué dans l'Accord de Lusaka.⁶⁰ Les principaux objectifs de ce gouvernement de transition étaient les suivants : (a) réunir, pacifier et rétablir l'autorité gouvernementale sur l'ensemble du territoire congolais, (b) favoriser la réconciliation nationale, (c) réformer les forces de sécurité en y intégrant les factions rivales, (d) organiser des élections et (e) mettre en place de nouvelles institutions politiques.

La mise en œuvre de ces objectifs fut cependant difficile, voire impossible dans certains cas, en raison de la maladresse des modalités de partage du pouvoir du gouvernement transitoire et notamment de la formule 1+4 (un Président et quatre vice-présidents).⁶¹ Bien que membres d'un même gouvernement de transition, les dirigeants politico-militaires importants, comme le président Kabila, le vice-président Jean-Pierre Bemba et le vice-président Azarias Ruberwa, ne partageaient pas les mêmes positions au sujet de ces objectifs et rivalisèrent farouchement, surtout en ce qui concerne les élections présidentielles d'octobre 2006.

Le problème découlait d'un vice de forme plus général, plus discutable dans la logique du processus de transition, qui visait « ... à acheter la paix en offrant à tous les participants des postes financièrement intéressants. Cet arrangement a fonctionné, mais au prix d'une impunité pour les auteurs de violations des droits humains et les responsables accusés de corruption, si bien qu'aujourd'hui, les réseaux clientélistes continuent d'imprégner l'État et l'armée... ».62 L'impunité et l'absence de responsabilité continuent à entraver la mise en œuvre des réformes.

Des élections présidentielles furent organisées en 2006, à la suite de la ratification, en décembre 2005, de la troisième Constitution de la République. Pas moins de 25 millions de Congolais s'inscrivirent sur les listes d'électeurs. La communauté internationale versa 450 millions de dollars pour couvrir les coûts du processus

⁵² OECD, "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: from fragility to resilience", in *Journal of Development*, 2008, p.1-82.

⁵³ République Démocratique du Congo, 2006, *Op.Cit.*, p. 102.

⁵⁴ Marriage, Zoë, "Not breaking the rules, not playing the game: International assistance to countries at war". London: Hurst, 2006, p.7.

⁵⁵ GILLIES, A., et Richard, J., "Smart aid: the search for transformation strategies", in *Richard Joseph and Gillies, Alexandra (eds), Smart Aid for African Development*, 2009, pp.1-14.

⁵⁶ LANCASTER, C., "How smart are aid donors? The case of the United States", in *Richard Joseph & Alexandra Gillies (eds) "Smart Aid for African Development"*, Boulder: Lynne Rienner, p.33.

⁵⁷ ENGLEBERT, P., et Denis M., "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed ideas about failed states", in *international Security*, 2008, p. 106-139.

⁵⁸ BOUVIER, P., et BOMBOKO, F., "Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contributions à la théorie de la négociation", Tervuren/Paris, Les Cahiers de l'Institut Africain/L'Harmattan, 2004, p.28.

⁵⁹ PRUNIER, G., "From Genocide to continental war: the 'Congolese' conflict and crisis of contemporary Africa". London: Hurst, 2009, p.15.

⁶⁰ WILLAME, J.-C., "L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale", Tervuren/Paris, Les Cahiers de l'Institut Africain/L'Harmattan, 2002, p.122.

⁶¹ MUZONG, W. KODI., "Anti-Corruption Challenges in Post-election Democratic Republic of Congo", London, Chatham House, 2007, p.70.

⁶² International Crisis Group., "Escaping the conflict trap: Promoting good governance in the Congo", in *Africa report*, 114, Nairobi/Brussels, 2006, p.7.

électoral sous la supervision de la Commission électorale indépendante. Perçu alors comme « le vainqueur probable et privilégié des élections » (International Crisis Group, juillet 2007: 2),⁶³ Kabila fut vivement soutenu par le CIAT (Comité international d'accompagnement de la transition), basé à Kinshasa, un organe exécutif parallèle, étroitement associé à l'élaboration des stratégies et des politiques liées aux priorités dans les domaines politique, économique et de la sécurité.

Une promesse de 3,9 milliards de dollars faite lors d'une réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds à Paris pour le financement des projets du programme d'action du gouvernement pour 2004-2006 en décembre 2003 ⁶⁴ constitue un autre exemple de la stratégie de légitimation de Kabila. Ce financement s'inscrivait dans le cadre d'une enveloppe financière nettement plus importante visant à faciliter les phases de transition et d'après-élections, une enveloppe de près de 15 milliards de dollars, entre 2001 et 2007. En tant que président ayant accès aux finances de l'État, à la couverture médiatique et à la sécurité, Kabila dominait le paysage électoral. Il créa une coalition composée de divers groupements régionaux et basés sur l'origine ethnique, l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP).

Des partenariats stratégiques intelligents furent créés avec Nzanga Mobutu, le fils de l'ancien président, Antoine Gizenga, qui dirigeait le Parti lumumbiste unifié (PALU), et Kyunguwa Kumwanza, de l'Union nationale des fédéralistes du Congo (UNAFEC). Kabila tira aussi parti d'une opposition faible et fragmentée. Etienne Tshisekedi, un adversaire de longue date de Mobutu et leader de l'UDPS, prit des décisions peu stratégiques. Son plus mauvais calcul consista à ordonner à ses partisans de boycotter l'ensemble du processus électoral.

Le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), généralement peu apprécié en raison de ses liens étroits avec le Rwanda, se marginalisa, notamment dans le Kivu, en raison de sa violence et sa brutalité extrêmes. Le faible leadership assuré par Azarias Ruberwa conduisit à la défection de certains représentants essentiels du RCD.

Le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba fut lui aussi victime de la défection de certains alliés de premier plan, comme Olivier Kamitatu, José Endundo et Alexis Thambwe, qui se virent proposer des postes ministériels clés au sein du gouvernement de Kabila. Kabila obtint 58,05 % des suffrages, devant Bemba (41,95 %) lors des élections présidentielles de 2006. Le premier remporta une victoire franche dans l'Est. Bemba l'emporta à Kinshasa. Étant

donné que Kabila s'attendait à obtenir la majorité nécessaire au premier tour des élections, il considérait la nécessité d'un deuxième tour comme un message électoral inopportun, compte tenu surtout de ses mauvais résultats à Kinshasa.

Mais les résultats des élections parlementaires, qui ne cadraient pas avec le clivage Est-Ouest, s'avèrent un peu plus favorables pour la coalition présidentielle. L'Alliance pour la majorité présidentielle obtint la majorité absolue à l'Assemblée nationale (338 sièges sur 500) et au Sénat (55 sur 108). Le parti du Président, le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), remporta la majorité des sièges. Si l'on peut considérer les élections proprement dites comme un succès, le gouvernement nouvellement élu s'avéra incapable de tenir ses promesses électorales. Les citoyens ordinaires critiquent le fait qu'ils n'ont retiré aucun avantage direct ou indirect du processus électoral.

En outre, un important rapport condamna sévèrement les violations des droits de l'homme au cours de la période ayant suivi les élections.⁶⁵ Dans le cadre d'une action visant à détruire Bemba, par exemple, des troupes fidèles à Kabila voulurent faire du zèle et affrontèrent ses miliciens à Kinshasa en mars 2007. Les rapports firent état de 330 à 500 victimes.⁶⁶ On peut exprimer le succès électoral et les problèmes post-électorales de la façon suivante : « l'opération a réussi, mais le patient est mort ». Depuis l'élection de Joseph Kabila au poste de président, des violations des droits de l'homme sont régulièrement signalées.

Ces violations ont prouvé à la communauté internationale que des élections bien organisées ne débouchaient pas forcément sur un consensus populaire. Elles ont eu pour effet de redéfinir les questions en matière de motivation, de calendrier, d'approche et de pertinence locale pour le changement politique et institutionnel. Elles ont également prouvé que la notion même de démocratie à l'occidentale était vague pour nombre de Congolais.

Le soutien étranger au processus électoral du Congo confirme l'argumentation de Chabal et Daloz.⁶⁷ Les transitions en cours sont incapables de changer la nature de la politique en Afrique. La tenue régulière d'élections multipartites, que l'on assimile généralement à la « démocratisation », est en grande partie le résultat de pressions extérieures, mais les réalités du terrain sont telles que c'est le plus souvent la démocratie qui a été adaptée à la logique et aux rigueurs du clientélisme et non l'inverse, comme on le proclame si souvent.

⁶³ International Crisis Group, "Congo: l'entêtement du projet démocratique", "Policy Briefing" 73, Nairobi/Brussels, 2010, p.2.

⁶⁴ GONS, J., "Structural and Sectoral Policies and their Sequencing", in Clément, Jean A. P., *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, 2004, pp. 281-302. Washington, D. C. International Monetary Fund.

⁶⁵ Human Rights Watch "We will crush you: The Restriction of Political Space in the Democratic Republic of Congo", New York, Human Rights Watch, 2008.

⁶⁶ STEARNS, J. K., "Congo's Peace: Miracle or Mirage?", *Current History*, 106 (700). StrategiCo., "République Démocratique du Congo : 2008". Notes de conjoncture, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 202-207.

⁶⁷ CHABAL, P., et DALOZ, J.-P., "Culture Troubles: Politics and the interpretation of meaning", London, Hurst, 2006, p.29.

Les élections au Congo ont créé de faux espoirs. Les promesses électorales ne se sont pas transformées en résultats concrets. L'ambitieux programme de développement du Président (les Cinq chantiers) avait suscité de nombreuses attentes auprès de la population. Celle-ci le voit à présent comme un slogan politique, non comme une volonté d'agir. Les Congolais ordinaires et un nombre croissant de partenaires internationaux considèrent l'absence de progrès dans la création d'institutions démocratiques comme une stratégie politique délibérée visant à assurer le mandat des élus au détriment des priorités sociales et économiques.

Joseph Kabila et ses alliés politiques ont bénéficié durant la transition post-conflit d'un soutien international dans le cadre des accords de Lusaka et de Sun City. Ce soutien les a aidés durant le processus électoral et a consolidé leur pouvoir au cours de la phase post-électorale. Cette réalité démontre une fois encore que ces mêmes partenaires internationaux partagent la responsabilité de l'incapacité à appliquer la réforme, car ils sont aujourd'hui obligés de traiter avec les autorités politiques qu'ils ont contribué à créer.

Le 30 décembre 2006, Antoine Gizenga fut désigné Premier ministre par Joseph Kabila et devint chef du gouvernement en 2007. En mars 2007, le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, et le commissaire européen au développement, Louis Michel, se rendirent ensemble à Kinshasa pour soutenir le nouveau gouvernement. Ils décidèrent que la gouvernance et la construction de l'État étaient les nouvelles priorités que devaient promouvoir ces institutions partenaires stratégiques. Gizenga, plutôt âgé, forma un gouvernement apparemment participatif, composé de pas moins de soixante ministres et vice-ministres.

Son objectif était d'essayer de satisfaire les principaux acteurs de l'alliance présidentielle au sens large. Le mandat de Gizenga fut compliqué par ce que l'International Crisis Group considérait comme une « ... absence de cohésion et de cohérence et une vision commune minimale... La coalition au pouvoir, composée de plus de trente partis, qui s'est constituée derrière Kabila pour gagner des compétences et se partager le butin, est large et indisciplinée.⁶⁸

L'analyse de la coalition au pouvoir faite par Gérard Prunier est tout aussi peu flatteuse : « ... l'AMP est un troupeau incohérent. Il ne s'agit pas d'un "gouvernement" au sens propre, mais plutôt d'une coagulation de groupes agissant sur la base d'objectifs totalement mercenaires... ».

Ce contexte a entraîné ce que l'International Crisis Group avait prévu : la paralysie du gouvernement. Et

d'ajouter que cette paralysie « profite essentiellement aux vedettes dans le camp de Kabila. Avec un gouvernement essentiellement impuissant, ils continuent à diriger le pays à partir de la présidence ». Le véritable travail d'élaboration des lois que les deux chambres du Parlement étaient censées effectuer fut handicapé dès le départ par la pléthore de petits partis et de coalitions peu structurées : 70 partis à l'Assemblée nationale et 26 au Sénat. Vital Kamerhe, un ancien allié de Kabila, qui était président de l'Assemblée nationale, parvint à assurer une certaine cohérence dans les votes jusqu'à ce qu'il se brouille avec le Président.

Le Parlement, sous la direction de Kamerhe, fut très critiqué à l'égard de l'accord conclu entre le Congo et la Chine et de l'accord « secret » conclu entre Kabila et le président rwandais, Kagame. Ce dernier accord avait permis l'incursion des troupes rwandaises au Congo en 2009 sans que le Parlement en ait été informé. Kamerhe, de plus en plus perçu comme un rival présidentiel, fut évincé et remplacé par une vedette du PPRD, Evariste Boshab. Les parlementaires auraient été payés pour faciliter cette éviction de Kamerhe.

Le contrôle du Sénat s'avéra plus difficile pour le président Kabila. Kengowa Dondo, un ancien allié de Mobutu et un adversaire de Kabila, fut élu pour le diriger et donc assumer, d'un point de vue constitutionnel, la deuxième charge politique en importance du pays. Les négociations du budget de l'État pour 2010 fournissent un bon exemple de la façon dont les membres du Parlement établissent leurs priorités. Le budget fut promulgué par le président Kabila le 25 janvier 2010, avec près d'un mois de retard. Une première version fut jugée inacceptable par le Président car elle attribuait un pourcentage significatif du budget aux parlementaires (salaires et autres avantages), privant le gouvernement des ressources nécessaires au respect de son engagement, à savoir faire de 2010 une année de « bien-être social ». Tel était le discours de Joseph Kabila à la veille des élections de 2011.

Le budget 2010 approuvé donnait la priorité aux salaires de la police, de l'armée, des agents de l'État et des enseignants. Kabila était particulièrement attentif au budget car il était au centre des discussions avec la Banque mondiale dans le contexte de la restructuration de la dette – notamment dans le cadre de l'initiative axée sur les pays pauvres très endettés (PPTE). Cet exemple est intéressant sur le plan politique pour deux raisons : premièrement, il révèle encore une fois que la culture politique initiée sous Mobutu persiste et respecte la logique du « servez-vous d'abord » ; deuxièmement, c'est un indicateur concret du contrôle exercé par la Banque mondiale sur le gouvernement national, en particulier en ce qui concerne les décisions financières.

⁶⁸ International Crisis Group, "Congo: Consolidating the Peace", "Africa Report" 128, Nairobi/Brussels, 2007, p.9.

La paralysie qui caractérisait le mandat de Premier ministre de Gizenga continue à tourmenter le gouvernement de son dauphin Adolphe Muzito (du PALU), devenu Premier ministre en octobre 2008. Son gouvernement, lui aussi dominé par les membres du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie, ne gouverne pas. Les décisions sont prises par le sérail du Président : l'équilibre entre le gouvernement, le Parlement et le système judiciaire est « pratiquement inexistant » (International Crisis Group 2010: 1). Au lieu d'œuvrer en faveur des priorités consistant à mettre en œuvre la réforme, la politique au Congo est dominée par les initiatives visant à consolider le pouvoir présidentiel, essentiellement en raison des élections de 2011.

Cinquante ans d'indépendance ! Le 30 juin 2010 fut une date emblématique pour la plupart des Congolais. Riches et pauvres, jeunes et vieux, les Congolais vivant dans le pays et à l'étranger avaient tous un rendez-vous émotionnel avec cet anniversaire les séparant de leur passé colonial. Pour le président Kabila, les cérémonies permirent de dorner son image grâce, en partie, à la présence de dignitaires internationaux de premier plan. Voilà un bon exemple de l'ingéniosité avec laquelle les autorités congolaises instrumentalisent leurs partenaires étrangers et, en l'occurrence, un important événement historique.

L'annonce par le palais royal belge de l'acceptation par le Roi Albert de l'invitation du Président fut une bénédiction pour le gouvernement de Kabila. Les politiciens flamands s'opposaient à cette visite. La visite royale était supposée conditionnée à de réelles améliorations en matière de gouvernance, de droits de l'homme et de lutte contre la corruption. Le monarque belge, descendant de Léopold II, a participé à la mascarade congolaise en acceptant de se rendre à Kinshasa malgré l'absence manifeste d'améliorations dans ces domaines de réforme.

La création de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) est un autre exemple illustrant la façon dont le Président a manœuvré pour faire taire ses détracteurs potentiels. La Commission électorale indépendante (CEI) avait joué un rôle important dans le processus électoral post-transition. Ses fonctions comprenaient l'inscription des électeurs, la tenue des listes d'électeurs, la mise en œuvre des opérations de vote, le dépouillement des votes et l'annonce des résultats. Pour l'organisation des élections de 2011, la CEI a été remplacée par un nouvel organe, la Commission électorale nationale indépendante. La composition de ce nouvel organe suscita un débat au Parlement en raison de l'absence de représentants de la société civile. Le Sénat proposait un conseil composé de neuf membres (quatre appartenant à la majorité au pouvoir, trois, à l'opposition, et deux, à la société civile), mais l'Assemblée nationale rejeta cette proposition.

L'exclusion de la société civile fut perçue comme une tactique de la majorité au pouvoir visant à saboter la neutralité du processus électoral. La Nouvelle société civile congolaise, une organisation de la société civile congolaise, rebaptisa alors la Commission électorale nationale indépendante pour en faire la « Commission électorale nationale non indépendante ». L'image du gouvernement de Kabila, au niveau national comme au niveau international, subit un sérieux revers, en juin 2010, lorsqu'on retrouva le corps sans vie d'un défenseur des droits de l'homme respecté, Floribert Chebeya. Les Nations unies, les États-Unis, l'Union européenne, la France et 55 ONG internationales firent immédiatement pression sur le gouvernement pour qu'il enquête sur ce qui était généralement perçu comme un assassinat politique.

Ils préconisaient une enquête non partisane et transparente, mais l'opinion publique congolaise en général et les acteurs de la société civile en particulier sont sceptiques quant à l'établissement de la vérité. Kabila a indiqué que l'enquête serait menée par les Congolais, même si le pays ne dispose pas des médecins légistes et des laboratoires nécessaires pour une enquête de ce type. La première mesure prise par le Président Kabila consista à suspendre le responsable de la police, John Numbi, avec qui Chebeya était censé s'entretenir le jour de sa mort. Chebeya avait fait campagne contre la participation du Roi Albert II aux manifestations du cinquantième anniversaire ; il avait organisé un sit-in devant le Palais du Peuple (le bâtiment du Parlement) pour manifester contre l'éviction de Vital Kamerhe ; il était en train de finaliser une plainte qu'il allait déposer auprès de la Cour pénale internationale contre les auteurs des massacres dans le Bas-Congo des adeptes du Bundu dia Kongo ; il critiquait les lenteurs du gouvernement dans la mise en place de la CENI ; il enquêtait sur le meurtre d'une femme, Aimée Kabila, qui disait être la sœur du Président... Chebeya était de toute évidence devenu une épine dans le pied du gouvernement.

De la même manière que les circonstances de l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila sont encore obscures, on ne saura peut-être jamais qui a ôté cette épine du pied du gouvernement de Kinshasa. S'il est probable que le gouvernement était impliqué, on ne saura sans doute jamais qui exactement a participé à ce meurtre. Le Président, de même que son sérail et la police ont été accusés. On a même dit que l'opposition aurait pu être responsable afin de discréditer Kabila. Au Congo, les apparences sont parfois trompeuses – une caractéristique récurrente des mascarades.

1.2. Les attentes en matière de réforme

Sous l'égide des partenaires internationaux du Congo, qui n'ont pas lésiné sur les moyens pour légitimer Joseph Kabila, la sécurité et le contexte politique se sont améliorés. Les progrès étaient timides, mais suffisants pour identifier les secteurs de réforme prioritaires. Après avoir

été parachuté à la présidence du pays, le jeune Kabila a très vite revisité les politiques économiques de son père, renouant avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Au cours du mois ayant suivi sa prise de pouvoir, ces institutions ont envoyé une mission multisectorielle « relativement vaste » à Kinshasa, composée d'experts dans les domaines monétaire, financier, des taux de change et fiscaux.⁶⁹ Sur la base de leur expérience dans d'autres pays sortant d'un conflit, ces institutions ont encadré, encouragé et aidé le gouvernement à établir une feuille de route et un calendrier pour les politiques de réforme structurelle et sectorielle.

Ces réformes allaient de mesures macroéconomiques ambitieuses, visant à faciliter et à attirer les investisseurs privés (code d'investissement de février 2002), de la réforme du secteur des ressources naturelles (code minier de juillet 2002 et code forestier d'août 2002) aux préparatifs en vue de la restructuration des entreprises publiques, en passant par des mesures visant à lutter contre la corruption dans le secteur public (code d'éthique et de bonne conduite de novembre 2002). La « réhabilitation de l'État » fait partie de cette feuille de route, une tendance datant de la politique de légitimation initiale de Kabila. La disgrâce d'antan de l'État congolais, ressentie par beaucoup d'experts et de gestionnaires de projet internationaux, commence seulement à être reconsidérée de façon progressive.

Les politiques de « réhabilitation de l'État » prévoient surtout la réhabilitation des administrations publiques au niveau opérationnel. Les bureaux délabrés sont modernisés et informatisés, et des initiatives de renforcement des capacités sont adoptées pour recycler et motiver les agents de l'État. Des mesures visant à moderniser le système bancaire sont également en cours, ce qui est particulièrement important pour transférer les fonds d'exploitation de Kinshasa vers les provinces. Une autre stratégie se fonde sur une nouvelle approche en matière de financement ; les bailleurs de fonds internationaux distribuent de plus en plus les fonds au moyen de mécanismes structurels dans le cadre desquels les fonds sont directement transférés au gouvernement congolais. Cette approche remplace celle basée sur « l'aide indirecte », qui faisait appel à des organes intermédiaires.

Malgré cette évolution, « l'approche projet » l'emporte encore. L'approche projet visait à remplacer ce qu'on considérait comme un État corrompu et inefficace lorsque Mobutu perdit sa valeur aux yeux des partenaires occidentaux après la chute du Mur de Berlin. L'approche projet souffre d'un certain nombre de problèmes : les acteurs congolais ont été exclus du processus décisionnel axé sur le cycle de projet (identification et mise en œuvre, notamment) et les agents de l'État qualifiés ont quitté leurs

administrations pour des emplois mieux rémunérés dans des projets financés par la communauté internationale.

Cela s'est traduit par une série de projets qui n'étaient ni rentables, ni viables, et qui n'étaient pas adaptés sur le plan local. L'approche projet sur laquelle une grande partie du programme de réforme se fonde passe aussi par la collaboration avec des Congolais compétents. Ces « points focaux », « spécialistes » et « coordinateurs de projet » jouent un rôle intéressant, mais discutable. Faisant semblant que « la main qui reçoit se trouve en dessous de la main qui donne », ils transforment ce qui peut ressembler à une situation de dépendance en une situation de subtile prééminence.

Les bailleurs de fonds et les organismes gouvernementaux internationaux ou ONG sont tributaires de ces « intermédiaires de la réforme » au sein des administrations parrainées par l'État congolais, qui profitent de leurs positions de pouvoir relatif pour atteindre leurs propres objectifs. Les projets continuent à être bloqués par ceux qui se sentent menacés par la perspective d'une réforme ou d'un changement réels.

II. LA FAIBLESSE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE

L'une des faiblesses fondamentales dans le processus de réforme concerne le recours à la structure administrative congolaise. Dans le contexte de la crise qui touche l'État, les administrations congolaises sont incapables et souvent peu désireuses d'œuvrer en faveur de la réforme. Au lieu de faciliter celle-ci, ils la sapent. La crise de l'État au Congo est caractérisée par une perte de légitimité, une renonciation au programme de développement, une incapacité à assurer la sécurité (ou le monopole de la coercition), des défaillances dans la gestion des priorités politiques et techniques et une incapacité à mobiliser, générer ou gérer les ressources financières internes et externes. Malgré ces énormes problèmes, le Congo supporte un espace administratif avec lequel les agents de l'État et les citoyens semblent être parvenus à une forme d'arrangement complexe mais réalisable.

C'est aussi un espace où les partenaires internationaux continuent à croire dans la fonction d'intermédiaire de réforme des agents de l'État congolais. Les citoyens comme les partenaires internationaux entretiennent une étrange relation d'amour-haine avec l'appareil administratif de l'État, malgré sa brutalité et ses méthodes de corruption à tous les niveaux. Il semble quelque peu paradoxal que les institutions de Bretton Woods aient invité le gouvernement à réorganiser la fonction publique en obligeant les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite à la prendre et à ne pas augmenter les salaires des autres fonctionnaires c'est-à-dire les individus

⁶⁹ CLÉMENT, JEAN, A. P., "The Democratic Republic of the Congo: Lessons and challenges for a country emerging from war", in Clément, Jean A. P. "Postconflict Economics in Sub-Saharan

Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo", 2004, pp.6-61. Washington, D. C. International Monetary Fund.

censés mettre en œuvre les initiatives de réforme. Elles se sont cependant montrées relativement indulgentes au sujet des hausses de salaires et des avantages en nature souvent excessifs pour les acteurs politiques. L'écart entre la façon dont les experts de ces institutions privilégient les acteurs politiques au détriment des agents administratifs est frappant.

Même si la crise qui touche l'État handicape assurément le *modus operandi* des services administratifs au sens wébérien du terme, elle ne les a guère fait disparaître. Ils ont encore clairement une raison d'être pour les citoyens ordinaires, les élites politiques et les experts internationaux de la réforme. Cette crise a néanmoins considérablement transformé la mission initiale de ces services.

L'administration est une puissante machine, qui contribue à la perpétuation et à la reproduction de l'État en tant qu'entité politique et territoriale souveraine. Même si un rapport de la Banque mondiale sur la gouvernance en RDC évoque « l'endurance de l'administration et quelques poches de fonctionnalité », il soutient aussi que l'administration « semble avoir abandonné ses objectifs initiaux ».

La corruption, l'exploitation et la prédation sont les principaux facteurs expliquant la persistance de l'État congolais en général et de l'administration en particulier.⁷⁰ La survie personnelle de ses effectifs est en effet une raison évidente de la persistance des bureaucrates de première ligne dans l'administration. On a « privatisé » ce qui est officiellement une prestation de service public. Cette transformation est déterminée par la façon dont ce personnel administratif profite intelligemment des avantages associés à son statut ou au fait d'occuper des postes relativement influents. Les agents continuent à justifier l'importance de leur travail et la leur en rendant des services qui sont soi-disant insignifiants, comme la délivrance d'autorisations, de certificats, de lettres de recommandation, et en brandissant les timbres et les sceaux représentatifs de leur autorité. Ils répondent de manière pragmatique à leurs besoins et attentes propres avant de s'occuper des services qu'ils sont censés offrir.

L'opportunisme personnel régit généralement leurs actions. Les prestataires de services administratifs au Congo sont par conséquent perçus comme incontrôlables, indisciplinés, intéressés, corrompus... et tout simplement, inutiles. Une récente enquête sur la façon dont les Congolais perçoivent l'État comprenait la question suivante : « Si l'État était une personne, que lui feriez-vous ? » « Je le tuerais » - telle était la réaction sans équivoque de la plupart des répondants. Le personnel administratif au Congo a toutes les raisons d'être déçu par sa situation étant donné la

dégradation de ses avantages et de ses conditions de travail depuis vingt ans.

Cette évolution contribue à expliquer pourquoi les agents de l'État ont adopté pour mot d'ordre « servez-vous d'abord », transformant le slogan cynique du Président Mobutu « servir, et non se servir ». C'est pour ces raisons aussi que tant d'efforts sont consacrés à la restructuration de l'administration au Congo. Giorgio Blundo⁷¹ avance un argument plus subtil, qui tranche avec les notions normatives de bonne gouvernance et avec les réelles pratiques de gouvernance : « La participation, la décentralisation et la transparence administrative doivent être interprétées comme étant des technologies gouvernementales particulières dotées de leurs propres rationalités et «gouvernementalités» politiques ».

Dominique Darbon⁷² propose une autre explication intéressante : « ... la relation entre les prestataires de service et les usagers des services se fonde sur l'incertitude et la discrimination, ce qui se traduit par une culture de la peur, de l'évasion et de la prédation périodique lorsque la possibilité se présente ». L'explication de Darbon au sujet des relations entre les usagers des services et les structures administratives s'applique aussi parfaitement à la relation entre celles-ci et les acteurs internationaux associés au processus de réforme. La façon dont les élites politiques de l'État instrumentalisent l'administration contribue à l'échec de la réforme au Congo. Elles profitent de l'administration (et, en conséquence, des partenaires internationaux) de la même façon qu'elles profitent des réseaux de type mafieux pour assurer leur survie politique et leur enrichissement personnel.

L'instrumentalisation est un processus dynamique et constant, notamment dans les domaines stratégiques ciblés par la réforme. L'État se manifeste via l'administration à des fins sécuritaires, par exemple, la sécurité étant l'une de ses principales prérogatives souveraines. Les services associés à la protection du territoire et de la population (mais surtout à la protection des élites proprement dites) sont l'armée, la police, les services de renseignement (Agence nationale de renseignements – ANR) et le contrôle à la frontière (Direction générale des migrations – DGM).

Même si le ministère de la défense et le ministère de l'Intérieur contrôlent en théorie ces services, les décisions importantes émanent directement du président Joseph Kabila et de ses conseillers. Dans ce contexte, l'administration est instrumentalisée pour renforcer et stabiliser les élites politiques. On peut aussi interpréter cela comme étant la production délibérée de « pouvoir intelligent » par opposition à la production d'un « pouvoir

⁷⁰ TREFON, T., "Public service provision in a failed state: looking beyond predation in the Democratic Republic of Congo", in *Review of African Political Economy*, 2009, p.9-21.

⁷¹ BLUNDO, G. (ed.), "La gouvernance au quotidien en Afrique : les services publics et collectifs et leurs usagers", in *Le Bulletin d'APAD*, 2000, p.23-24.

⁷² DARBON, D., "La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du phénomène bureaucratique", *Cadernos de Estudos Africanos*, 2002, p.65-92.

faible ».⁷³ Cela concerne les avantages que les élites politiques retirent de situations apparemment ingérables qu'elles contribuent en réalité à produire et à perpétuer.

L'État exerce aussi encore un contrôle considérable dans le domaine financier stratégique grâce aux services administratifs. En interne, la priorité est accordée aux services qui génèrent des recettes publiques, comme la Direction générale des impôts, l'Office des douanes et accises (OFIDA), la Direction générale de recettes administratives, domaniales et judiciaires (DGRAD) et l'Office congolais de contrôle (OCC).

Les hauts fonctionnaires qui gèrent ces services ne sont pas choisis au hasard : leur nomination est décidée au sommet de la pyramide politique et respecte une logique paternaliste clairement définie et un modèle patron-client. Au niveau financier extérieur, l'État se manifeste via l'administration dans le cadre de la coopération au développement en distribuant les fonds de la communauté internationale. Cet aspect est important car la communauté internationale a contribué pour moitié, voire un tiers, à l'ensemble du budget de l'État ces dernières années.

Le budget 2011 proposé dépasse légèrement les 6 milliards de dollars, un montant étonnamment restreint pour un pays possédant tant de richesses naturelles. Même si les partenaires internationaux ont recours à un corps d'experts et de consultants, la participation des agents de l'État congolais est inévitable, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des différents projets et programmes.

Dans le contexte de « l'internationalisation » (ou de la recolonisation) du Congo, le personnel administratif conserve un certain contrôle grâce à cette stratégie. Son intervention à tous les niveaux est également essentielle dans le cadre de la mise en œuvre des opérations humanitaires ou des initiatives des ONG dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Sans son aide, le succès de ces actions serait gravement compromis, voire saboté dans la mesure où aucun agent, aussi insignifiant fût-il, ne serait suffisamment « motivé », c'est-à-dire corrompu, pour traiter un dossier ou faire signer un document à un supérieur.

L'administration publique congolaise est ambiguë, arbitraire et hybride. Les négociations avec ses agents sont permanentes et interviennent aux niveaux national, provincial et local. Les procédures administratives sont déterminées par l'humeur, la disponibilité et par les attentes et besoins personnels des agents de l'État, qui profitent de l'ambiguïté de leur environnement de travail. En fonction du contexte, ils peuvent adopter un discours officiel (qui respecte à la lettre la réglementation), tout

comme ils peuvent opter pour une approche informelle (en inventant ou en « interprétant » les règles). D'un point de vue strictement formel, l'administration se fonde sur des instruments juridiques qui définissent les relations entre l'État et la société, et précisent ses droits et ses responsabilités.

Sur le plan théorique, l'administration congolaise définit la façon dont la population est contrôlée, tient les données de recensement et assure son bien-être. Elle a pour mission de préparer les prévisions budgétaires et de percevoir les impôts de l'État. Ces services déterminent le contexte juridique dans lequel les agents de l'État manœuvrent pour assurer leur supériorité. Ils rappellent ce cadre juridique aux usagers locaux et aux partenaires internationaux, afin de les intimider durant les inévitables processus de négociation qui caractérisent leurs relations.

Si la plupart des études dans le domaine des sciences politiques s'intéressent presque exclusivement depuis vingt ans aux relations de pouvoir informelles, le fait de rappeler le contexte administratif formel est un important moyen de mieux comprendre la dynamique des questions liées à l'État africain contemporain.

La réforme administrative est inscrite à l'agenda politique du Congo depuis l'indépendance en 1960. C'était aussi un problème insoluble qui préoccupait la Belgique durant la période coloniale. La taille du pays, sa mosaïque ethnique complexe, sa disparité écologique et la nature complexe de l'économie politique nationale fragilisent sérieusement son organisation administrative.

Aucun secteur de la vie publique (justice, éducation, économie et finance, infrastructures, administration territoriale et fonction publique) n'a été épargné. La réforme administrative fut aussi à l'ordre du jour de la Conférence nationale souveraine en 1993, mais les résolutions adoptées ne furent jamais mises en œuvre. Ce débat historique concerne essentiellement la décentralisation territoriale et la décentralisation de la fonction publique (Kanynda Lusanga⁷⁴, Mukoka,⁷⁵ Delta I Consulting,⁷⁶).

Des programmes et des projets axés sur la réforme administrative sont en cours en RDC. Trois priorités sont systématiquement identifiées, même si elles n'ont pas été appliquées avec succès. Les principales pierres d'achoppement concernent l'absence de volonté politique et de moyens financiers. Ces priorités sont : (a) recruter les agents de l'État sur la base de leurs qualifications par opposition au recrutement fondé sur le népotisme et les relations patron-client ; (b) leur offrir des salaires décents ; et (c) répartir de façon égale les ressources humaines,

⁷³ DIOUF MAMADOU, "Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique", in *Le Bulletin de l'APAD*, 2002, p.23-24, 23-41.

⁷⁴ KANYNDA LUSANGA, "La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie de faits" in *Cahiers du CEDAF* 2, Bruxelles, 1984.

⁷⁵ MUKOKA NSENDA, "La réforme de l'Administration publique au Zaïre. Quelle réforme pour quelle administration ?", in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, 1986, p.99-115.

⁷⁶ Delta I Consulting, *Etude sur la réforme de la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo*, 2002, p.25.

financières et matérielles entre le centre (Kinshasa) et la périphérie (les entités administratives décentralisées). L'un de ces programmes est le Secrétariat national pour le renforcement des capacités (SENAREC), organisé au sein du ministère du Plan et financé par le Programme de développement des Nations unies et par la Banque africaine de développement.

Il a pour objectif (ambitieux) d'améliorer l'efficacité administrative. Sa mission, comme dans les autres pays d'Afrique où une approche similaire est mise en œuvre, comprend la création et le renforcement d'unités chargées de formuler la politique au sein de différents ministères et organismes publics.

Elle comprend aussi l'organisation et le financement de formations visant à améliorer les compétences des agents de l'État. Le SENAREC est aussi chargé d'identifier les priorités concernant l'acquisition de l'équipement : la majorité des services publics en RDC sont actuellement dépourvus d'ordinateurs, de photocopieuses, de fax et de téléphones fixes. La plupart des grands bailleurs de fonds (Banque mondiale, Commission européenne et USAID) participent à une certaine forme de réforme administrative concrète. La Coopération technique belge (CTB), par exemple, est en train de concevoir ce qu'elle appelle une « administration de proximité ». L'idée, une fois encore, est de combler l'écart entre les usagers des services et les prestataires de service en rapprochant l'administration de la population et en assurant la transparence des procédures.⁷⁷

La privatisation totale ou partielle des services est de plus en plus souvent inscrite parmi les priorités de la réforme, tout comme le renforcement de la participation des agences internationales et des ONG dans la prestation de services et le contrôle de leur qualité. Il est loin d'être acquis que ces initiatives bien intentionnées soient fondées sur des réalités adaptées à l'échelon local. Les tentatives de réforme administratives ont, pour beaucoup, échoué en raison de l'absence d'études de faisabilité sociologique appropriées.

On ne s'est pas assez efforcé de définir le type d'administration qui corresponde le mieux aux besoins des Congolais. En outre, les initiatives de « bonne gouvernance », y compris les mesures visant à lutter contre la corruption (imaginées à Washington, Paris ou Bruxelles – et de plus en plus à Londres), considèrent à tort les problèmes de prestation de service au Congo davantage comme des problèmes techniques que comme des problèmes politiques Anderson⁷⁸ 2005, International Crisis Group.⁷⁹ Le scepticisme autrefois exprimé par Léon de Saint Moulin en ce qui concerne les relations entre Mobutu

et les administrations reste d'actualité. Il soutenait que les initiatives visant à repenser l'appareil administratif ont tendance à être tactiques et n'expriment pas la volonté de redistribuer le pouvoir.⁸⁰

2.1. La réforme : une mascarade

Les autorités congolaises étouffent astucieusement les initiatives de réforme sans les faire totalement suffoquer. Le double objectif est de les maintenir actives (dans le cadre de leur financement, pour entretenir des relations tolérables avec les partenaires étrangers ou pour continuer à participer à un processus) mais, parallèlement à cela, de ralentir, de bloquer ou de saboter la réforme. Traduit cette subtilité à l'aide de l'image suivante : « les poissons ne peuvent approuver un budget consacré à l'achat d'hameçons ».

Si de réelles réformes étaient mises en œuvre, beaucoup de fonctionnaires congolais finiraient par perdre leur utilité. Ils verraient diminuer leur capacité à tirer parti des « commissions » et des autres formes de corruption. Ils jouent le jeu en œuvrant en faveur de la réforme, tout en veillant à ne pas couper la branche sur laquelle ils sont assis. Dans une analyse finement conçue des nouveaux modes de gouvernance et d'identité,⁸¹ interprète la façon dont les Congolais perçoivent le changement en utilisant un paradoxe : « tout doit changer si nous voulons rester les mêmes ». Voilà un bon exemple de « trompe-l'œil ».

La ruse, la médiation, l'appropriation et le rejet (des concepts clés dans l'analyse de Bayart de l'extraversion) s'appliquent donc aux relations entre le personnel administratif congolais et l'Occident. L'extraversion désigne les « modes [historiquement établis] d'action récurrents dans les relations entre l'Afrique et le reste du monde tout au long du XXe siècle » (Bayart 2000: 254-255). Si beaucoup de politiques de réforme sont pertinentes au niveau théorique, leur bonne mise en œuvre ne s'est cependant pas matérialisée, en grande partie en raison de l'absence de structure administrative fiable et motivée. Il faut trouver un juste milieu entre la dimension utopique du souhaitable et celle, pragmatique, du réalisable. Du point de vue de la construction de l'État, le message global de notre article n'est guère optimiste. On peut le résumer comme suit : nous avons identifié les problèmes, nous connaissons leurs causes et pensons connaître les solutions... mais les choses ne font qu'empirer.

Les structures de l'État qui sont visées par la réforme, y compris les services administratifs, sont souvent inexistantes ou sont si faibles que leur réforme est tout bonnement impossible. Le nouveau partenariat international avec le Congo revient à essayer de coudre des pièces sur un

⁷⁷ NLANDU MAYAMBA et alii, « Rapport sur la Bonne Gouvernance », Kinshasa, Fonds Social Urbain-CTB, 2005.

⁷⁸ ANDERSON, L., « International engagement in failed states: Choices and trade-offs », in *Danish Institute for International Studies*, 2005, p.23.

⁷⁹ TREFON, T. et NGOY, B., « Parcours administratifs dans un Etat en faillite : Récits de Lubumbashi (RDC) ». Tervuren/Paris, MRAC/L'Harmattan, 2007, p.29.

⁸⁰ SAINT MOULIN, L. (de) « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, 1988, p.197-222.

⁸¹ RAEYMAEKERS, T., *The Power of Protection. Governance and Transborder Trade on the Congo-Ugandan Border*, Ph.D. dissertation, University of Ghent, Belgium, 2007.

vêtement en loques. Les appareils sont là, on signe des déclarations d'intention officielles et des budgets sont approuvés, mais la pauvreté ne se réduit guère, tout comme le bien-être ne s'améliore pas. On peut donc dire que le processus de réforme relève de la mascarade. Beaucoup de stratégies de réforme et de reconstruction sont par ailleurs condamnées par l'absence de politiques d'entretien ou de suivi.

La mascarade se traduit aussi par la manipulation des anticipations : des promesses sont faites, des chefs d'équipe sont désignés, des groupes de travail sont constitués et des délais sont fixés. Beaucoup de partenaires internationaux sont tombés dans le piège de leurs homologues congolais, qui feignent d'être en faveur de la réforme, mais qui ont en réalité imaginé de fines stratégies de résistance.

L'appréciation faite par Englebert et Tull des élites politiques africaines en général s'applique parfaitement aux élites congolaises : « ils ne sont ni d'accord avec le constat d'échec, ni avec les objectifs définis par les promoteurs étrangers de politiques de reconstruction. Ils cherchent en revanche à tirer le plus parti possible des avantages suscités pour eux par ces politiques, ainsi que par l'instabilité politique continue »⁸². L'actuel fiasco provoqué par la décentralisation est un bon exemple de mascarade et de la façon dont les accords sont conclus avant d'effectuer des études de faisabilité appropriées, de même que des consultations politiques et populaires. On peut synthétiser cette situation comme suit : « on décide d'abord, on négocie ensuite ».

La RDC est une société multiethnique imprégnée d'un puissant sentiment d'identité nationale et d'un sentiment d'identité provinciale grandissant. Le débat entre les autorités congolaises, qui plaident pour un système politique fédéral (décentralisé) par opposition à un régime centralisé fort, est continu depuis l'indépendance. La Constitution de 2006 maintenait la subdivision du pays en onze provinces, mais ajoutait deux nouveaux éléments importants.

Premièrement, la décentralisation fut introduite afin d'accorder aux provinces une autonomie financière et des ressources plus importantes que par le passé. Deuxièmement, en trois ans, les onze provinces devaient être redivisées en 26 provinces. Les frontières de ces 26 provinces devaient respecter les divisions administratives d'alors, redéfinissant essentiellement les « districts » pour créer les nouvelles provinces.

La date limite de ce passage de onze à 26 provinces est passée, et le processus est dans une impasse totale. Ce phénomène a provoqué une certaine violence politique en décembre 2009, et il a même été question de

revoir la Constitution. Le débat a été relancé en mars 2010, quand le président de l'Assemblée nationale et allié de Kabila, Evariste Boshab, a déclaré que la révision de la Constitution (y compris la révision de la durée du mandat présidentiel !) était légitime au motif que la Constitution « doit s'adapter à la réalité de la population congolaise ».⁸³

Les stratégies de résistance se retrouvent aux échelons les plus élevés de l'État, dans l'ensemble des structures administratives, mais aussi au niveau de la mise en œuvre des projets. Elles consistent à chinoiser sur des détails tout en masquant les véritables questions, à aborder les questions accessoires (et pas les questions fondamentales) et à détourner les choses de leur sujet (par exemple, en organisant une réunion mais en oubliant délibérément d'inviter les principales parties prenantes).

La mascarade consiste aussi à « faire semblant » en étant physiquement présent et visible au lieu d'être productif et efficace. Les investisseurs du secteur privé ont compris cela et font généralement preuve de circonspection dans leurs relations avec les Congolais. Cela explique pourquoi les « conditions favorables » que les institutions de Bretton Woods ont eu tant de mal à s'établir, ne sont pas parvenues à attirer le capital privé international en dehors du secteur de l'extraction des ressources naturelles.

La culture politique congolaise entrave également la réforme et la reconstruction. Beaucoup d'attitudes et de comportements qui régissent les relations patron-client et les relations sociales au Congo échappent à la logique de développement occidentale. Les Congolais construisent leurs identités en fonction de critères sociaux et culturels qui sont étrangers aux priorités de construction de l'État, ce qui explique, encore une fois, leur échec.

L'importance de la sorcellerie et du monde invisible est l'exemple le plus remarquable. Il existe aussi une grande différence entre la façon dont les Occidentaux et les Congolais perçoivent le bien-être. En outre, au Congo, la politique est ethnique. Reste que, pour des raisons de correction pseudo-politiques, ou en raison de l'incapacité des experts en développement à la comprendre, cette puissante réalité est rarement intégrée de manière explicite dans le dédale complexe des réformes. Le secret absolu, la surveillance discrète mais constante, le recours au capital social dans les négociations, le recours à la famille élargie, la perception de l'honneur personnel et le souci d'occuper des positions à l'influence réelle, ou perçue comme telle, en se préoccupant peu des résultats sont d'autres exemples.

La manipulation des rumeurs est un autre stratagème qui échappe à la logique de développement occidentale. On peut s'en servir afin de tirer des avantages politiques ou elle peut servir de mécanisme de nivellement efficace. Ces attitudes et comportements aident les

⁸² ENGLEBERT, P. et DENIS M. TULL., *Op.cit.*, pp.110-111.

⁸³ DABO SENI, « L'insatiable Kabila », in *Le Pays*, 27 avril 2010.

Congolais à masquer la réalité et à cacher la vérité lors de leurs négociations avec les experts en matière de réforme ou de développement. Si la culture politique congolaise est caractérisée par des façons de faire bien particulières, les choses ont aussi considérablement évolué depuis l'effondrement de la dictature de Mobutu. L'économie de guerre fut le principal facteur à y avoir contribué.

Le conflit a créé une prédation territoriale décentralisée, basée sur une culture politique d'entrepreneuriat militaire. Malgré la mise en place de nouvelles institutions politiques et administratives, une grande partie du territoire congolais continue à échapper au contrôle de Kinshasa (notamment dans l'Est). Ces conditions ne permettent pas de mettre en place une administration responsable axée sur le développement. L'organisation de la réforme et de la reconstruction au Congo est handicapée par une série d'obstacles réels et de défis énormes. La crise est historiquement établie, politiquement enracinée et socialement complexe. Il est difficile, d'un point de vue conceptuel, de savoir par où commencer et, financièrement, impossible d'aborder tous les défis en même temps.

Certaines autorités congolaises et certains experts internationaux soutiennent que la priorité la plus importante consiste à résoudre les problèmes de sécurité, en inscrivant la réforme de l'armée et de la police en haut de la liste. D'autres soutiennent que tous les efforts de réforme sont inutiles si l'on n'aborde pas les problèmes de gouvernance et de corruption institutionnalisée de haut niveau. D'autres encore avancent qu'une révolution des mentalités s'impose, et considèrent la réhabilitation du système d'éducation comme une condition préalable. On pourrait dire la même chose en ce qui concerne les infrastructures, le contrôle macroéconomique ou la santé.

Il n'existe cependant pas de vision partagée. Il n'existe pas de plan directeur acceptable pour tous. Au contraire, il y a trop de plans directeurs, d'où une absence criante d'harmonisation parmi les bailleurs de fonds et les autorités congolaises. Le contexte global de méfiance et de suspicion et la tendance à aborder des priorités spécifiques avant de répondre aux objectifs communs constituent à la fois la cause et la conséquence de cette situation qui consiste à faire « un pas en avant et deux en arrière ».

La concurrence sévit à trois niveaux différents : entre les partenaires internationaux proprement dits, entre ceux-ci et les acteurs congolais et entre les autorités congolaises. Cela se traduit par un contexte politique ingérable et par une série d'actions et de stratégies fragmentées et souvent contradictoires. La population congolaise, qui devrait être le principal bénéficiaire du processus de réforme, est absente de la table des

négociations. Les décisions sont prises sans la consulter, et donc sans prendre la mesure de ses besoins et de ses attentes.

CONCLUSION

Le processus de planification de la réforme en RDC est défectueux. Un chaînon est manquant. Ce chaînon manquant est un corps d'agents de l'État qualifiés, dynamiques, honnêtes et travailleurs, correctement rémunérés, respectés par les usagers des services et motivés par la reconstruction du pays. Cela explique, en grande partie, pourquoi les initiatives de réforme n'ont pas atteint les résultats attendus. Les héritages des guerres et des pillages, le rôle des multinationales dans le secteur des ressources naturelles (et leur gestion corrompue) (essentiellement le secteur minier et l'exploitation forestière), les problèmes de l'insécurité prolongés dans le Kivu et les relations entre le Congo et ses voisins sont autant d'obstacles externes à la réforme.

L'absence de réforme ou la lenteur des réformes s'explique aussi par le fait que la présence massive d'initiatives de réforme internationales a exonéré le gouvernement congolais et les agents de l'État congolais de ses responsabilités. Au lieu d'être redevables devant la population, les autorités réassignent la notion abstraite de responsabilité à leurs partenaires internationaux. Les autorités sont dispensées des responsabilités associées à leur mission fondamentale qui consiste à faciliter le programme de développement et à améliorer le bien-être de la population. Cela contribue au processus consistant à transformer le pays en un protectorat international, processus parfois qualifié d'« approche de néo tutelle ».84 Selon Tshibwabwa,85 cette transformation est facilitée par la mondialisation et par le fait qu'elle « trouve un modus vivendi dans la violence perpétrée par certains acteurs internationaux qui agissent en complicité avec les élites locales ».

L'échec de la réforme au Congo est, par conséquent, une responsabilité partagée. La communauté internationale met en œuvre des stratégies fragmentées et contradictoires jointes aux des moyens financiers insuffisants et sans bien comprendre le contexte politique et culturel de la RDC. Les autorités congolaises hésitent à adhérer aux stratégies de réforme qui ne se sont pas appropriées et aux stratégies dont elles craignent qu'elles menacent leurs positions de pouvoir.

L'analyse présentée dans le présent article confirme ces affirmations. Si l'on trouve quelques exemples d'engagement et d'initiatives de réforme institutionnelle et technique efficaces, rares sont les éléments qui indiquent une évolution positive. Rien ne prouve que les succès isolés ou le fameux « potentiel congolais » aient donné des

⁸⁴ FEARON, J. D., et LAITIN, D. D., "Neotrusteeship and the problem of weak states" in *International Security*, 2004, p.5-43.

⁸⁵ TSHIBWABWA KUDITSHINI, J., *Gouvernance globale et administrative*, 2008, p.213.

résultats concrets ou entraîné des dividendes sociaux. Dans notre article, nous avons souligné le problème de l'échec de la réforme sur le plan des relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds. Nous ne nous sommes pas particulièrement intéressés aux facteurs de réforme internes, comme le rôle de ce qui est encore une opposition politique faible ou le rôle de la société civile, car trop peu d'éléments indiquent que ces acteurs ont été capables d'entraîner un changement positif.

Cela fait ressortir un autre paradoxe tragique dans le paysage politique congolais : tandis que de nouvelles formes d'expression politique et de liberté voient le jour en RDC, cette évolution potentiellement positive n'a pas contribué à un changement politique significatif. Ce constat fait penser au fameux slogan politique inventé par les étudiants qui manifestaient à Paris lors des révoltes de mai 68 : « la dictature, c'est «ferme ta gueule» et la démocratie, c'est «cause toujours» ». Cette analyse est confirmée par un récent rapport, dans lequel le programme démocratique au Congo est considéré comme étant « dans l'impasse ».

Même si le coût social et institutionnel de la crise, de la guerre et du paquet de réformes avorté est énorme, il a aidé la population à s'approprier le sentiment d'être congolaise. Il existe une nation congolaise – plurielle, certes, mais avec un nouveau sentiment d'appartenance et de destinée collectives. Il faudra du temps pour soigner les blessures de l'échec de l'État, mais peut-être ce sentiment « d'être congolais » pourrait-il se transformer et devenir l'énergie nécessaire pour réinventer l'État et la société ? L'une des conditions préalables à cette réinvention concerne le renouvellement d'un système administratif qui tient la route aux yeux de la population congolaise.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON, L., “International engagement in failed states: Choices and trade-offs”, in *Danish Institute for International Studies*, 2005.
- BAYART, J.-F., “Africa in the World: A history of extraversion”, in *African Affairs*, 2000
- BLUNDO, G. (ed.), “La gouvernance au quotidien en Afrique : les services publics et collectifs et leurs usagers”, in *Le Bulletin d'APAD*, 2000.
- BOUVIER, P., et BOMBOKO, F., “Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contributions à la théorie de la négociation”, Tervuren/Paris, Les Cahiers de l'Institut Africain/L'Harmattan, 2004.
- CALDERISI, R., “*The Trouble with Africa: Why foreign aid isn't working*”, New Haven: Yale University Press, 2006.
- CHABAL, P., et DALOZ, J.-P., “*Culture Troubles: Politics and the interpretation of meaning*”, London, Hurst, 2006.
- CLÉMENT, JEAN, A. P., “The Democratic Republic of the Congo: Lessons and challenges for a country emerging from war”, in Clément, Jean A. P. “*Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa:*

- Lessons from the Democratic Republic of the Congo*”, 2004, Washington, D. C. International Monetary Fund.
- DABO SENI, « L'insatiable Kabila », in *Le Pays*, 27 avril 2010.
- DARBON, D., “*La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du phénomène bureaucratique*”, Cadernos de Estudos Africanos, 2002, p.65-92.
- DELCOURT, L., “Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique”, in *L'aide européenne*, Louvain-la-Neuve, Centre Tricontinentale et Editions Sylipse, 2008.
- Delta I Consulting., *Etude sur la réforme de la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo*, 2002.
- DIOUF MAMADOU., “Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons, Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique”, in *Le Bulletin de l'APAD*, 2002.
- EIZENSTAT et alii, “Rebuilding Weak States”, in *Foreign Affairs*, 2005.
- ENGLEBERT, P. et DENIS M. TULL., *Op.cit.*, pp.110-111.
- ENGLEBERT, P., et Denis M., “Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed ideas about failed states”, in *international Security*, 2008.
- FEARON, J. D., et LAITIN, D. D., “Neotrusteeship and the problem of weak states” in *International Security*, 2004.
- GILLIES, A., et RICHARD, J., “*Smart aid: the search for transformation strategies*”, in Richard Joseph and Gillies, Alexandra (eds), *Smart Aid for African Development*, 2009.
- GONS, J., “Structural and Sectoral Policies and their Sequencing”, in Clément, Jean A. P., *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, 2004, Washington, D. C. International Monetary Fund.
- HILARY, J., “Building a Failed State?” in *The Guardian*, 14 february, 2008.
- Human Rights Watch “*We will crush you: The Restriction of Political Space in the Democratic Republic of Congo*”, New York, Human Rights Watch, 2008.
- International Crisis Group, “*Congo : l'enlèvement du projet démocratique*”, “*Policy Briefing*” 73, Nairobi/Brussels, 2010.
- International Crisis Group, “*Congo: Consolidating the Peace*”, “*Africa Report*” 128, Nairobi/ Brussels, 2007.
- International Crisis Group., “Escaping the conflict trap: Promoting good governance in the Congo”, in *Africa report*, 114, Nairobi/Brussels, 2006.
- KANYNDA LUSANGA, “La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie de faits” in “*Cahiers du CEDAF*” 2, Bruxelles, 1984.
- LANCASTER, C., “How smart are aid donors? The case of the United States”, in Richard Joseph & Alexandra Gillies (eds) “*Smart Aid for African Development*”, Boulder: Lynne Rienner.
- Marriage. Zoë, “*Not breaking the rules, not playing the game: International assistance to countries at war*”, London : Hurst, 2006.

- MUKOKA NSENDA, “La réforme de l’Administration publique au Zaïre. Quelle réforme pour quelle administration ?”, in “*Cahiers Africains d’Administration Publique*”, 1986.
- MUZONG, W. KODI, “*Anti-Corruption Challenges in Post-election Democratic Republic of Congo*”, London, Chatham House, 2007.
- NLANDU MAYAMBA et alii, “*Rapport sur la Bonne Gouvernance*”, Kinshasa, Fonds Social Urbain-CTB, 2005.
- OECD., “Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: from fragility to resilience”, in *Journal of Development*, 2008.
- PRUNIER, G., “*From Genocide to continental war: the ‘Congolese’ conflict and crisis of contemporary Africa*”. London: Hurst, 2009.
- RAEYMAEKERS, T., *The Power of Protection. Governance and Transborder Trade on the Congo-Ugandan Border*”, Ph.D. dissertation, University of Ghent, Belgium, 2007.
- République Démocratique du Congo., « *Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* », Kinshasa., 2006.
- SAINT MOULIN, L. (de) “Histoire de l’organisation administrative du Zaïre”, in *Zaïre-Afrique*, 1988.
- STEARNS, J. K., “*Congo’s Peace: Miracle or Mirage?*”, *Current History*, 106 (700). StrategiCo., “*République Démocratique du Congo : 2008*”. Notes de conjoncture, Paris, L’Harmattan, 2007.
- TREFON, T. et NGOY, B., “*Parcours administratifs dans un Etat en faillite : Récits de Lubumbashi (RDC)*”. Tervuren/Paris, MRAC/L’Harmattan, 2007.
- TREFON, T., “Public service provision in a failed state: looking beyond predation in the Democratic Republic of Congo”, in *Review of African Political Economy*, 2009.
- TREFON, T., *Réforme au Congo : Attentes et désillusions*, Tervuren/Paris, Les Cahiers de l’Institut Africain/L’Harmattan, 2009.
- TSHIBWABWA KUDITSHINI, J., *Gouvernance globale et administrative*, 2008.
- VIRCOULON, T., “*Réformer le ‘peacemaking’ en République Démocratique du Congo : Quand les processus de paix deviennent des systèmes d’action internationaux*”. Paris, IFFRI, 2009.
- WILLAME, J.-C., “*L’Accord de Lusaka. Chronique d’une négociation internationale*”, Tervuren/Paris, Les Cahiers de l’Institut Africain/L’Harmattan, 2002.