

DE LA DEUXIÈME À LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. ÉTAT ET POLITIQUE : CONTINUITÉS ET CHANGEMENTS

Gauthier de Villers

Ce chapitre a pour objet les continuités et changements dans le système étatique et politique du Congo-Kinshasa. Une analyse historique devrait remonter plus haut, mais on partira du régime de la Deuxième République qui a donné forme à un État postcolonial au Congo, en même temps qu'il en a provoqué le démantèlement. Une deuxième section discute la question de la greffe des modèles de la démocratie représentative et de la « bonne gouvernance », à la suite des interventions de la « communauté internationale » au cours de la période de transition politique. La troisième section cherche à saisir les lignes de force des évolutions sous une Troisième République encore dans sa genèse. L'accent est mis sur la poursuite du processus d'affaiblissement et de fragmentation de l'État, sur la reproduction aux différents niveaux du pouvoir d'un régime de nature patrimoniale et clientéliste, sur l'intervention de formes de négociation et de médiation dans l'exercice du pouvoir. Dans des considérations finales, on indique brièvement l'importance décisive du processus de réinsertion du pays dans les rapports politiques et économiques internationaux.

Deuxième République : de l'« État du peuple tout entier¹ » à l'État patrimonial et son démantèlement

S'emparant du pouvoir suprême en 1965, Mobutu va entreprendre la construction d'un État qui, en réplique à celui, oligarchique et discriminatoire, du colonisateur, incarnerait la Nation libérée et unifiée.

La Constitution zaïroise telle que révisée en 1974 définit le Mouvement populaire de la révolution, le parti-État, comme « la Nation organisée politiquement ». Le 16 mai 1988, Mobutu rappellera, dans son discours d'ouverture à un congrès du MPR, quels sont, à ses yeux, et quels doivent être dans l'esprit de tout Zaïrois, les fondements du système politique : « C'est le Mouvement populaire de la révolution qui a fait le nouvel État zaïrois, après l'anéantissement des structures colonialistes. Ce nouvel État ne peut que s'identifier au Parti qui a la primauté, en tant que

¹ J'emprunte cette notion à la Constitution soviétique de 1977. L'« État du peuple tout entier » était censé prendre la relève de l'État de la « dictature du prolétariat ».

premier moyen du peuple organisé politiquement². » Tout Zaïrois, quel que fût son âge, appartenait de plein droit et de « plein devoir » au Parti. Un slogan, énoncé en lingala, était rituellement invoqué : *Olinga, olinga te, ozali kaka MPR* (« Que tu le veuilles ou non, tu es membre du MPR »).

Le discours de « l'authenticité » sert de ciment idéologique. Il en appelle à l'idée que la Nation zaïroise, au-delà de sa diversité extrême (ethnique, linguistique...), repose sur une fondamentale unité culturelle, sur des valeurs et une vision partagées du monde politique et social. Cette unité du corps social ne saurait être valablement (« authentiquement ») représentée et exprimée par un appareil gouvernemental et administratif : elle doit s'incarner dans une personne, se manifester par les vertus charismatiques du « Président-fondateur ». « En République du Zaïre, énonce la Constitution de 1974, il n'existe qu'une seule institution, le Mouvement populaire de la Révolution qu'incarne son président. » Ce qui avait été désigné comme la « doctrine du MPR » devient « le mobutisme ». Le 15 août 1974, le président, soucieux de rigueur doctrinale, aura cependant soin de préciser qu'il faut se garder « de considérer le “mobutisme” comme la consécration d'un homme, le citoyen Mobutu Sese Seko » ; il explique : « Le “mobutisme” traduit avant tout le mariage entre le Peuple zaïrois et son Chef. Car le “mobutisme” n'existerait pas s'il n'existait pas le Peuple zaïrois. Le Peuple et le Chef font une seule et même personne. »

Si le discours de l'authenticité invoquait une identité collective imaginaire, il avait la vertu d'apparaître en affinité avec l'impératif de la désaliénation culturelle et de la fondation d'un sentiment national. Mais, dans les circonstances historiques et le contexte politique, il devait fatalement déboucher sur une rhétorique idéologique exprimant, en s'efforçant de la travestir, l'affirmation d'un pouvoir despotique.

Il y a un large consensus pour appliquer à ce pouvoir le concept wébérien de patrimonialisme. Weber définissait ainsi la domination patrimoniale : « Lorsque le prince organise fondamentalement son pouvoir politique de la même manière qu'il exerce son pouvoir domestique, nous parlerons d'une formation d'*État patrimonial* » (Weber 2013 : 131). Dans une société qui n'est plus une communauté domestique, la domination patrimoniale consiste « à traiter toutes les relations de domination comme des propriétés personnelles du seigneur, sur le modèle du pouvoir et de la propriété domestiques » (*ibid.* : 143).

Pour Weber, cette forme de domination caractérisait des temps historiques pré-modernes où prédominait encore la légitimation « traditionnelle » du pouvoir, celle qui invoque l'« autorité de ce qui a toujours été ». Au Congo/Zaïre (et ailleurs en Afrique) la genèse de cette forme est tout autre. Elle succède à un régime colonial qui, dans l'exercice du pouvoir direct sur la population par des chefs blancs et noirs, présentait des traits patrimoniaux, mais dans lequel l'État lui-même était un

² Mes citations des discours de Mobutu proviennent du recueil officiel (Mobutu 1975, 1988).

État moderne exerçant sa domination hégémonique « à travers une bureaucratie européenne, socialement distante, paternaliste, mais impersonnelle » (Young & Turner 1985 : 164).

C'est la différence entre cette trajectoire historique et celle que considérait Weber qui a conduit Jean-François Médard à introduire, à propos de l'État africain postcolonial, le concept de « néo-patrimonialisme ». Cet État, observe-t-il, combine la logique patrimoniale et la logique bureaucratique, et n'est dès lors pas une pure fiction d'État moderne. Il est « certes une façade par rapport à ce qu'il prétend être » (un État moderne légitimé par sa référence à des « normes publiques et des idéologies universalistes »), « mais il n'est pas qu'une façade, car il est capable d'extraire et de distribuer des ressources » par l'instrumentalisation de l'appareil bureaucratique hérité de l'État colonial (Médard 1982 : 27-29).

Cependant, l'héritage institutionnel de l'État moderne de type colonial va rapidement se déliter. Ce sont avant tout les relations avec les créanciers extérieurs et l'imposition d'une politique d'ajustement structurel dans les années 1980 qui contraindront le régime à continuer de sacrifier aux formes de la gestion bureaucratique.

L'État patrimonial mobutiste est un État clientéliste prébendier. Les hautes charges publiques sont attribuées en fonction de l'allégeance au chef suprême. Leurs bénéficiaires jouissent de prébendes, profits financiers et autres avantages attachés à leur charge ou qu'ils peuvent se procurer par son exercice. Les « barons » du régime reproduisent le modèle patrimonial dans le domaine de leurs attributions. Ils cherchent à faire de celui-ci un fief taillable et corvéable à leur merci. Le 25 novembre 1977, dans son célèbre discours dit du « mal zaïrois », Mobutu devait constater : « Pour tout dire, tout se vend et tout s'achète dans notre pays. Et dans ce trafic, la détention d'une quelconque parcelle de pouvoir public constitue une véritable monnaie d'échange en contrepartie de l'acquisition illicite de l'argent ou d'une valeur matérielle et morale. »

Avec le règne de l'arbitraire, avec l'économie politique de la prédation, avec la terrible dégradation des conditions de vie, le charisme présidentiel s'épuise. L'entreprise de réinvention de la tradition par le discours de l'authenticité perd tout crédit, et la logique culturelle qui fondait la légitimation du pouvoir politique se trouve pervertie.

Interrogeant les formes de la culture politique au Congo-Kinshasa et dans d'autres pays d'Afrique centrale, Michaël Schatzberg mettait en lumière une « trame morale » (« *moral matrix* »), un schème conceptuel implicite à valeur normative reposant sur une vision idéalisée de la distribution des droits et responsabilités au sein de la famille patriarcale (Schatzberg 2001). La relation du chef à ses sujets se veut ici de même nature que celle d'un père à ses enfants.

Cette idéologie paternaliste a ses fondements dans le temps long d'une histoire politique et culturelle. Dans son enquête sur « la tradition politique ancienne de l'Afrique équatoriale », Jan Vansina a montré que l'organisation sociale y reposait sur des groupements à base territoriale, la « maisonnée » et le village, se présentant

comme des groupes de parenté. Il précisait que les rapports de parenté invoqués sont en grande partie fictifs : les chefs de village pouvaient avoir acquis leur statut à la suite d'une compétition avec des rivaux plutôt que par la succession lignagère ; les membres d'une maisonnée comprenaient des parents de sang, mais aussi des épouses provenant d'un lignage étranger, des clients, des esclaves domestiques... Le modèle de la parenté était donc une « idéologie » que le culte des ancêtres consacrait (Vansina 1980). Le colonisateur belge va reconduire cette métaphore familiale en légitimant sa domination dans le registre d'un paternalisme civilisateur (Rubbers 2013).

Du fait de cet héritage de traditions autochtones et exogènes, l'idée du « père de la Nation » a pu exercer une forte emprise sur les esprits, y compris sur celui du président lui-même. Celui-ci s'est employé à cultiver son image par des mesures « généreuses » de redistribution, et en pratiquant, comme un empereur romain (Veyne 1976), la politique de l'évergétisme : il « offrait » à son pays d'imposantes réalisations comme le barrage d'Inga et « donnait » à son peuple le spectacle grandiose d'« animations » politiques inspirées du communisme asiatique.

Un temps, la domination patrimoniale mobutiste a donc pu mobiliser efficacement l'idéal du chef riche et généreux, puissant et protecteur, mais l'exercice du pouvoir personnel absolu a rapidement débouché sur cette forme de despotisme que Weber dénommait le « sultanisme », un régime où l'arbitraire de la domination patrimoniale n'est plus régulé ou tempéré par les traditions (Weber 1995 : 308).

Pour spécifier la nature de la relation entre le chef patriarcal africain et ses administrés, Schatzberg cite cet axiome congolais : « Le pouvoir se mange en entier. » La formule, souligne-t-il, suggère deux idées : celle de l'unité et de l'indivisibilité du pouvoir détenu par le « *father-chief* » ; celle de l'autorité comme pouvoir de « manducation ». Cette seconde idée doit être spécifiée : si le chef-père a le droit d'accumuler richesses et prestige et de s'en « nourrir », il a le devoir d'assurer à ses « enfants » bien-être et protection ; quand il ne pense qu'à son propre « ventre », il devient sorcier, cet être maléfique qui, par des pratiques magiques, « mange » ses victimes ; il entretient la crainte, mais il perd sa légitimité (Schatzberg 2001 : 40 et suiv., 173).

Le « sultan » Mobutu est aussi un redoutable « sorcier ». Mais la sorcellerie ne pourra conjurer le délitement du pouvoir.

La solidité d'un système de patronage dépend de l'autorité dont le patron jouit sur ses clients, de la densité des réseaux du clientélisme et de leur emprise sur la société. Or, dans le contexte politique et social zaïrois, les « réseaux du patronage » ont « peu de profondeur et d'extension » (Lemarchand 1986 : 63-64). Une grande partie de l'élite politique est d'ascension récente (et précoce) et la doit plus à des circonstances et à des liens personnels qu'à sa position et son influence sociales. D'autre part, l'autorité du président Mobutu s'étiolle progressivement avec le déclin de son prestige et la diminution de sa capacité de redistribution qu'a entraînés la contraction, sinon de sa fortune personnelle, en tout cas des ressources publiques qu'il pouvait s'appropriier et affecter librement.

Parallèlement, la réalité étatique est de plus en plus fantomatique. Parce qu'elle repose sur des relations personnelles et engendre jusqu'au sommet de l'État la compétition d'individus et de factions avides de pouvoir, d'honneurs et d'argent³, la nature du régime provoque l'« informalisation » de la sphère publique par sa désinstitutionnalisation et sa privatisation.

L'affaiblissement du président et l'appauvrissement de l'État renforcent la propulsion des barons du régime à conquérir leur autonomie, d'une part par la création de fiefs administratifs et leur privatisation de fait, d'autre part en s'associant aux réseaux d'une économie informalisée et criminalisée.

L'idée de la faillite (*state failure*) ou de l'effondrement (*state collapse*) de l'État dans un pays comme le Congo/Zaïre a été critiquée par de nombreux chercheurs, parce qu'elle impliquerait une certaine définition *a priori* et une conception normative du phénomène étatique. Cependant, si on ne réduit pas la notion d'État à celle du pouvoir politique, on ne peut nier que, dans les années 1990, avec le retrait des grands partenaires étrangers du pays, la montée d'une colère sociale, la renonciation contrainte de Mobutu au parti unique, le démantèlement du régime de la Deuxième République a abouti à un effondrement presque total de l'État lui-même.

Le cas de l'armée est particulièrement exemplaire de cette évolution. Honoré N'Gbanda, dernier conseiller spécial de Mobutu en matière de Sécurité, observant la débâcle de l'armée zaïroise en 1996-1997 devant l'offensive d'une rébellion (celle de l'AFDL) portée et soutenue par une coalition régionale, décrira une « guerre des généraux » où les alliances se font et se défont « sur la base des intérêts matériels des individus en quête de pouvoir, d'influence et d'argent auprès du maréchal Mobutu » (N'Gbanda 1998 : 102-103).

En même temps que celle de ses forces armées, l'État avait perdu la maîtrise de la fonction régaliennne de « battre monnaie », et un phénomène d'hyperinflation provoquait, dans des sortes de jacqueries urbaines, de grands mouvements de pillages et de destructions. Troisième manifestation majeure de la ruine de la puissance étatique : la chute brutale de la production du cuivre (plus de 450 000 tonnes en 1988, moins de 40 000 en 1994) qui privait le pouvoir central de sa principale ressource.

Le modèle de la démocratie et la naissance de la Troisième République

Depuis la décennie 1990, libérée de l'étau de la guerre froide par la chute de l'empire soviétique, une « communauté internationale » dominée par les démocraties occidentales a entrepris de convertir le monde au modèle politique de la démocratie parlementaire. L'Afrique subsaharienne pouvait apparaître comme une

³ Voir, par exemple, les observations et le témoignage d'un ex-diplomate et agent des services secrets : Dungia 1992 et s.d.

« terre de mission » prometteuse, divers régimes despotiques y ayant dilapidé, avec la ruine de l'économie, leurs ressources politiques, et ayant perdu toute légitimité.

Au Congo/Zaïre, il faudra cependant un long délai avant que l'entreprise puisse y être tentée.

Avec la dissolution de la Deuxième République à laquelle se résout Mobutu en avril 1990, s'y est ouverte une laborieuse transition (1990-2006), marquée par la succession de plusieurs régimes politiques, et par deux guerres à la fois intérieures et régionales, celle de 1996-1997, celle de 1998-2002. L'envoi d'une Mission des Nations unies et les autres interventions internationales ont mis fin à la deuxième guerre, réuni le pays, et rendu possibles, en 2006, des élections générales pluralistes qui donneront naissance à la Troisième République.

La tenue de ces élections est l'objectif central que s'était assigné, depuis son engagement en RDC, la « communauté internationale ». La « *peacekeeping culture* » animant celle-ci voit, en effet, dans l'instauration d'une forme de démocratie libérale, la condition fondamentale de la (re)construction d'un État de droit poursuivant le bien public par le développement économique et social (Autesserre 2010).

Il y avait, dans cette entreprise de conversion du Congo-Kinshasa et de l'Afrique au régime de la démocratie parlementaire, un aspect paradoxal. Elle intervient à un moment historique où la crise de ce modèle politique s'affirme de plus en plus dans les pays de vieille démocratie.

Arrêtons-nous un moment sur la nature de cette crise. Elle est fondamentalement une crise de la représentation.

Dans les démocraties parlementaires, les électeurs délèguent leur pouvoir souverain à ceux qu'ils élisent. Pour que cette délégation ne soit pas une dépossession, il faut alors que les élus soient les représentants des intérêts et aspirations d'un corps électoral. Et pour qu'il puisse en être ainsi, il faut que la société soit « représentable », ce qui implique, comme l'a écrit Alain Touraine, que l'on y observe « une forte agrégation des demandes provenant d'individus et de secteurs de la vie sociale très divers » (Touraine 1994 : 79). Il en a été relativement ainsi quand les clivages sociaux nés du développement de l'État-nation et de la révolution industrielle étaient marqués, ainsi quand s'affirmaient avec force l'opposition entre détenteurs des moyens de production et travailleurs salariés ou celle entre tenants d'un État laïque et partis cléricaux. Comme l'écrit Vincent de Coorebyter à propos du cas particulier de la Belgique, le système parlementaire « (a emporté) globalement l'adhésion [...] pendant près d'un siècle, parce que les dominations subies par différentes fractions de la société (étaient) tellement puissantes que ces fractions dominées (avaient) d'excellentes raisons de se mobiliser pour entrer dans le jeu démocratique et pour essayer de profiter du suffrage universel » (de Coorebyter 2014 : 19). Mais aujourd'hui, « le corps sociétal et le corps électoral se sont divisés en tendances » si diverses et si idéologiquement poreuses « que de plus en plus nombreux sont ceux qui ne peuvent plus s'identifier à un parti » (*ibid.* : 20-21).

Dans un contexte comme celui du Congo, l'écheveau des intérêts particuliers, des appartenances et identifications sociales apparaît plus inextricable et plus confus encore. Les oppositions entre dominants et dominés, entre nantis et démunis, sont ici brouillées par des solidarités et complicités régionales, ethniques, familiales, religieuses..., qui sont multiples, enchevêtrées, mouvantes.

Et il y a ici l'empreinte des guerres et des conflits armés sur le champ politique. Plus que jamais, dans un pays où le pouvoir, sous la colonisation et après l'indépendance, a toujours fait appel à l'usage ou la menace de la violence, s'imposent la force physique et la force matérielle, celle des armes et celle, liée à la première, de l'argent. Certes, à partir de 2002-2003, avec la fin de la guerre, la compétition armée s'est transformée en compétition politique, mais les anciens belligérants, qui, désormais, s'affrontent pour des élections, sont particulièrement imperméables à la culture démocratique, celle du débat argumenté autour de conceptions concurrentes du développement national et du bien commun. L'engagement idéologique, la confrontation de programmes – on ne s'en étonnera pas – furent absents de la campagne électorale de 2006⁴. Ce qui y a joué, outre parfois des pratiques d'intimidation et de violence, ce sont les moyens financiers très inégaux dont disposaient les candidats, c'est le recours à une thématique identitaire à travers, en particulier, un discours mettant en cause la « congolité » de Joseph Kabila, c'est la capacité de ce dernier à faire valoir une image de « pacificateur » et réunificateur du pays grâce au rôle que lui avait fait jouer, et à l'appui que lui avait apporté, la « communauté internationale ».

Il reste que les élections ont bien eu lieu et que les observateurs considéreront généralement qu'elles se sont déroulées dans des conditions fiables et qu'elles ont abouti à des résultats crédibles.

Comme on le redira au point suivant, ces élections ont eu des effets socio-politiques importants, mais sans se traduire par une structuration cohérente et une réelle démocratisation du champ politique.

Les acteurs internationaux avaient-ils été victimes d'illusion, avaient-ils cru aux vertus décisives du suffrage universel et des élections libres ?

On peut difficilement attribuer aux principaux d'entre eux une telle naïveté. Plus qu'à la foi démocratique, leur démarche répondait à des considérations pratiques. Une fois le pays relativement pacifié et un consensus obtenu sur le principe de la conquête du pouvoir par les urnes, l'organisation d'élections pouvait être considérée comme une question avant tout financière et technique qui apparaissait la plus maîtrisable (Autesserre 2010 : 109). Et avec leur tenue, les Nations unies pourraient se targuer d'un succès incontestable et justifier un progressif désengagement.

En mettant l'accent sur l'impératif de la « bonne gouvernance » plus que sur celui d'une démocratisation canonique, la Banque mondiale a témoigné d'une

⁴ Pour cette campagne et les élections elles-mêmes, voir notamment : de Villers 2009 : 386-411.

certaine lucidité. Gorän Hyden observe que la problématique de la gouvernance est « *performance-oriented* », plutôt que déterminée par des normes universelles telles celles de la démocratie (Hyden 1992 : 22). Ce sont, en effet, des considérations pragmatiques qui sous-tendent le modèle d'une gouvernance du domaine public exercée par une administration fonctionnant dans le cadre des lois promulguées par un État de droit, où les gouvernants et leurs agents sont responsables de l'exécution de la mission qui leur a été confiée. La problématique de la Banque apparaît ainsi proche de celle de Max Weber qui, définissant l'État moderne comme un État bureaucratique reposant sur un mode d'organisation (formellement) « rationnel » régi par des normes juridiques impersonnelles, voyait ce système institutionnel relativement indifférent à la nature autoritaire ou démocratique (parlementaire) du régime politique comme à celle de la nature des intérêts sociaux que sert la bureaucratie. « La bureaucratie, écrivait-il, est en soi un instrument de précision qui peut être mis à la disposition d'intérêts très divers, purement politiques aussi bien que purement économiques, ou de n'importe quel autre type » (Weber 2013 : 104).

Relevons, cependant, que la Banque mondiale s'écarte du modèle bureaucratique wébérien quand, dans sa définition de la « bonne gouvernance », elle ajoute aux critères de la légalité et de la responsabilité (*accountability*) ceux de l'« information » des citoyens et de la « transparence » dans la gestion de l'espace public⁵, des exigences qui paraissent contraires à la simple recherche de l'efficacité de la machine administrative. Weber avait observé : « Toute bureaucratie cherche à renforcer (la) supériorité du savoir professionnel en *gardant secrets* ses connaissances et ses objectifs » (*ibid.* : 106). Mais la Banque mondiale est une bureaucratie supranationale qui, pour remplir sa mission, doit avoir libre accès aux livres de compte et autres documents des bureaucraties nationales : l'exigence de la transparence s'explique alors peut-être par cette préoccupation autant – ou plus – que par les impératifs de la démocratie.

Où la Banque rejoint à nouveau Weber, c'est en faisant, de la prédictibilité que permet l'établissement d'un régime de droit, une condition essentielle à l'essor du capitalisme entrepreneurial. Or, plus qu'aux vertus de la démocratie parlementaire, la Banque croit à celles d'un retour des investisseurs avec le rétablissement des conditions de fonctionnement de l'économie de marché (aussi : de Villers 2014 : 300-303). De ce point de vue, certains succès majeurs seront obtenus.

Modes d'être de l'État sous la Troisième République. Permanences et changements

Si l'on peut dégager les traits fondamentaux de l'État Zaïre, parce qu'il appartient à une période clôturée à l'égard de laquelle on dispose de recul, analyser la

⁵ Sur la gouvernance et ses critères, voir en particulier le rapport de la Banque mondiale qui a introduit la notion (World Bank 1992).

Troisième République, c'est s'aventurer dans une histoire en train de se faire dont le devenir est aléatoire. On ne peut donc se risquer à la prospective, mais on peut chercher à discerner dans les changements qui s'opèrent et les continuités qu'ils manifestent des tendances lourdes creusant un lit pour l'histoire à venir.

Un phénomène majeur est la poursuite et l'accentuation du processus d'affaiblissement et de fragmentation de l'État central qui avait caractérisé le régime Mobutu tout au long d'un déclin entamé dès le milieu des années 1970.

Examinons les principaux facteurs qui désormais y contribuent.

Le premier est le rôle de la procédure électorale dans l'institution du régime politique.

La victoire remportée aux élections de 2006 par Joseph Kabila et les formations politiques qui le soutiennent n'a pas conduit à restaurer la centralité et la « verticalité » d'un pouvoir autoritaire. Si Kabila l'a emporté, il est très loin d'avoir été plébiscité. Il recueille au second tour des présidentielles 58 % des suffrages, mais en étant sévèrement battu dans les six provinces de la moitié « occidentale » du pays. Les élections suivantes, celles de 2011, seront à un tour, ce qui lui permettra d'être élu avec 49 % des votants, alors que, de nouveau (de manière cependant moins nette), les résultats manifestent un clivage « est »/« ouest ». Cette fois, en outre, le déroulement des élections a été marqué par des problèmes d'organisation et des fraudes tels que beaucoup d'acteurs politiques et de grandes masses d'électeurs contestent la légitimité du vainqueur.

Arrêtons-nous brièvement sur la composition de l'Assemblée nationale.

À propos de celle élue en 2006, Erik Kennes observe qu'elle connaît « un trop-plein de l'histoire » : « les divers segments des élites antérieures » (« kabilistes, mobutistes, tshombistes, lumumbistes, enfants des personnalités de la Première République ») s'y retrouvent, en même temps qu'un certain nombre d'« hommes nouveaux » (Kennes 2008). L'Assemblée de 2011 présentera, elle aussi, une composition éclatée et hétéroclite. Les deux principales formations politiques (le PPRD, parti présidentiel, et l'UDPS, première formation de l'opposition) n'y rassemblent qu'un cinquième des députés. L'alliance de partis constituée autour du PPRD n'occupe que 130 des 500 sièges de l'Assemblée.

En dépit de l'opportunisme régnant et des moyens à la disposition du pouvoir présidentiel, le législatif n'est pas « aux ordres ». En témoigne, dans la période la plus récente, l'opposition qui s'y manifeste, y compris au sein de la coalition présidentielle, envers des projets de modification de la Constitution qui permettraient à Joseph Kabila de rester en place au-delà d'un second – et en principe dernier – mandat expirant en 2016.

Second grand facteur de fragmentation du pouvoir, la Constitution de 2006 a institué un régime de forte décentralisation territoriale qui devait être progressivement mis en œuvre. Heurtant des intérêts politiques et soulevant de grandes difficultés, son application se trouve retardée, contrecarrée, détournée. Cependant, du fait des réformes limitées que le pouvoir central a quand même engagées en même temps que de la faiblesse de son autorité, une certaine décentralisation

s'opère en pratique, obéissant à des rapports de force politiques et économiques plus qu'à la lettre et à l'esprit des lois. Elle se fait au profit de pouvoirs provinciaux, de ceux surtout (Katanga, Bas-Congo, Kinshasa) qui peuvent s'octroyer d'importantes recettes grâce aux richesses que génère leur circonscription administrative ou qui transitent par elle (Englebert & Kasongo 2014).

L'affirmation de pouvoirs provinciaux s'accompagne de la décrépitude accusée des administrations locales, celles des villes et des communes. Les provinces ne leur rétrocèdent guère la part qui leur revient dans les impôts et taxes, et les autorités nationales ne font qu'aggraver la situation des entités locales « en leur (détachant le) personnel pléthorique qu'elles ne peuvent plus absorber » (*ibid.* : 60).

Dans les arènes locales de la politique, la compétition pour le pouvoir et pour l'accès aux ressources se déroule en dehors de tout cadre institutionnel et sans le contrôle effectif de quelque autorité de tutelle ; elle est d'autant plus livrée au seul jeu de rapports de force que les élections prévues à l'échelle locale n'ont toujours pas été organisées.

Au niveau local comme aux autres niveaux, le contexte créé par les guerres et rébellions, avec les métastases qu'elles connaissent et le surgissement incessant de nouveaux conflits armés, provoque depuis deux décennies des formes de militarisation et de « brutalisation » des luttes pour le pouvoir. Dans le Congo d'aujourd'hui, soulignent deux chercheurs, règne une « contestation » généralisée ; la violence y est « l'effet de modes politiques militarisés où la coercition et la menace associée à celle-ci représentent une stratégie de contestation très cohérente, et souvent couronnée de succès, pour faire entendre des revendications » (Englebert & Tull 2013 : 6).

Les pouvoirs locaux, d'autre part, sont livrés à eux-mêmes. Ils ne s'inscrivent plus, ou seulement de manière précaire et limitée, dans la hiérarchie en cascade du clientélisme organisé par un État patrimonial centralisé. Le patrimonialisme s'est décentralisé. L'« État local », notent encore Pierre Englebert et Emmanuel Kasongo, est un État « self-service », « la fiscalité des communes est presque entièrement accaparée par leur propre reproduction », ainsi, à Kinshasa, où environ 90 % des dépenses communales iraient à des frais de fonctionnement, c'est-à-dire, pour l'essentiel, à la rétribution des fonctionnaires et agents de l'administration. Cet État local n'offre pour services à la population « que ceux qui permettent à leurs exécutants d'extraire des ressources » (Englebert & Kasongo 2014 : 60-62).

Avec cette forme de décentralisation par émiettement du pouvoir étatique, on observe, plutôt qu'une invention « par le bas » de nouvelles formes de gouvernance, l'essaimage du mode de gestion prédateur et prébendier que les hautes sphères du pouvoir continuent pour leur part à pratiquer avec une ampleur considérable. Des économistes estiment que, du fait principalement que continue à prévaloir la « logique du (néo-)patrimonialisme », la rente minière bénéficiant à l'État est pour le moins trois fois inférieure à ce qu'elle devrait être au vu des niveaux actuels de production (Marysse & Tshimanga 2014 : 162).

La gouvernance vertueuse que cherche à instaurer la Banque mondiale n'a pas eu raison de la culture politique qui, depuis l'indépendance, imprègne et, dans une large mesure, détermine les manières de gouverner.

Cependant, des changements s'opèrent. Le pouvoir continue à s'exercer sur un mode faiblement institutionnalisé et peu régulé par le dispositif légal et judiciaire, mais les pratiques de gouvernement et d'administration étatiques se reconfigurent.

Tentons de préciser les types de « gouvernance » qui se mettent en place en partant de l'exercice du pouvoir par le président Kabila.

La manière dont celui-ci a accédé à la tête de l'État et y a été reconduit mine son autorité. C'est l'assassinat de son père qui l'a fait président en janvier 2001, à la suite d'une procédure confuse de cooptation dans des cercles du pouvoir. En 2006, il est reconduit par le suffrage universel, mais il est l'élu d'une moitié géographique du pays. En 2011, il est le mal élu d'élections contestées. Et s'il s'est imposé dans la période 2001-2006, c'est grâce à l'engagement et au soutien d'une « communauté internationale » dont il cherche désormais à s'émanciper.

Du fait de sa trajectoire et de son profil, il n'a pas la stature d'un chef d'État. Outsider dans l'histoire politique congolaise, comme l'était son père, il n'a avec lui, quand il s'installe au pouvoir, ni une *camarilla*, un solide entourage d'hommes influents, ni une clientèle fidélisée largement ramifiée. Et il ne peut prétendre, dans ce pays en déshérence, ranimer un imaginaire national, celui de l'unité et de la grandeur d'une Nation, qui fut porté et incarné à ses heures de gloire par l'État Zaïre, celui, « lumumbiste », des rébellions pour une « seconde indépendance ». Il n'a pas le charisme et la verve oratoire de Mobutu, la passion persuasive de Lumumba.

Joseph Kabila doit donc entreprendre d'asseoir son autorité sans avoir les atouts et les qualités qui lui permettraient de la faire « reconnaître ». Il doit conquérir une autorité que sa personnalité et sa trajectoire ne lui confèrent pas, et qui, dans le présent contexte historique, ne peut lui être assurée que par une forme ou un semblant de légitimation démocratique. À cet effet, il peut se réclamer de sa majorité parlementaire, mais celle-ci résulte d'élections controversées, repose sur des adhésions et ralliements opportunistes, ne présente aucune cohérence. Il va, dès lors, tenter de s'affranchir de la loi de la majorité en jouant la carte du rassemblement national. Dans son discours de clôture aux Concertations nationales qu'il organise en septembre-octobre 2013, il prête aux participants la revendication d'une démocratie élargie, rassembleuse : « Face aux enjeux de l'heure, déclare-t-il, vous estimez qu'il ne faut pas sacrifier les impératifs de la pacification et du développement accéléré de notre pays sur l'autel d'une orthodoxie démocratique qui voudrait que la majorité tienne la minorité éloignée de la gestion de la chose publique. Soyez assurés que je vous ai entendus, et que je vous ai compris » (pour cette citation et les développements qui suivent : Bouvier & Omasombo 2014).

C'est le 15 décembre 2012, à l'occasion de son « discours sur l'état de la Nation », que le chef de l'État avait annoncé la création d'un « cadre pour les échanges entre toutes les forces vives de la nation ». Le contexte est alors celui

de l'aggravation de la situation sécuritaire au Nord-Kivu. L'armée nationale s'est révélée impuissante à affronter la dernière née des rébellions, celle du M 23, derrière laquelle se profile le Rwanda. Joseph Kabila peut recourir à la rhétorique de « la Patrie en danger ».

En dépit du boycott d'importantes formations de l'opposition politique, quelque 800 « représentants » d'instances et organisations fort diverses participent aux Concertations nationales. Au terme de celles-ci, ils expriment 679 « préoccupations » qui, rencontrées, devraient permettre « de remettre le pays sur ses rails » par une transformation profonde de l'État et de la société. Mais, mises à part des mesures de grâce en faveur de condamnés, la seule grande décision que prendra le chef de l'État est celle de constituer un « gouvernement de cohésion nationale ». Un an après la clôture des travaux, celui-ci n'a toujours pas été mis en place. « Noyé dans une marée d'appétits insatiables » (*ibid.* : 30), le président ne parvient vraisemblablement pas à arbitrer entre les ambitions concurrentes⁶.

Si, à leur ouverture, Joseph Kabila soulignait hautement que c'est « fort de (ses) prérogatives de chef de l'État » qu'il a décidé d'organiser les Concertations, cette démarche n'en atteste pas moins qu'il ne peut exercer le pouvoir sans recourir à la négociation, sans chercher à se rallier ou se concilier des acteurs qui ne lui doivent pas la position qu'ils occupent et l'influence dont ils jouissent.

Le parti dominant de la coalition qui constitue la « majorité présidentielle » (le PPRD) n'est en rien le succédané d'un parti unique. J. Kabila, d'ailleurs, a eu soin de s'en tenir formellement à l'écart. Les trois premiers Premiers ministres de la Troisième République (Gizenga, Muzito, Matata) ne proviennent pas de ce parti.

Les nominations dans le commandement militaire montrent que le chef de l'État (« commandant suprême des Forces armées ») peut être contraint de recourir à l'entremise d'acteurs qui ont été ses ennemis et sont susceptibles de nourrir toujours de dangereuses ambitions concurrentes. Dans les vastes régions où l'État reste confronté à des rébellions et dissidences, ce sont souvent d'anciens chefs rebelles (issus du RCD, de la mouvance *mai-mai*, du CNDP...) qui sont nommés à la tête des unités combattantes de l'armée nationale (voir par exemple : Johnson 2014).

Il ne s'agit pas seulement de la question du pouvoir présidentiel : c'est dans tous les domaines et à tous les niveaux, comme le montrent plusieurs recherches empiriques, que le pouvoir fonctionne à la négociation et en recourant à des formes de médiation. Le phénomène découle du processus de fragmentation de l'État que j'ai évoqué. Des chercheurs observent : « Les agents de l'État sont forcés de négocier avec divers rivaux politiques et de passer par leur intermédiaire (*to mediate with*) pour exercer un contrôle politique indirect sur la population » (Raeymaekers & Vlassenroot 2006).

⁶ Il y a, estime Jean Omasombo, plusieurs milliers de candidats ministres (3000 à 10 000, avance-t-il au juger !). Interview de Marie-France Cros, *La Libre Belgique*, 11/01/2014.

Le processus de décentralisation manifeste ce nouveau mode d'être de l'État. Pierre Englebert parle d'une « démultiplication » de celui-ci. Palliant ses faiblesses et défaillances, les initiatives de différents acteurs (centraux et locaux, publics et privés) provoquent une « sédimentation institutionnelle anarchique » qui entretient un « régime d'incertitude » (Englebert 2012).

Des enquêtes sur les évolutions de l'enseignement primaire illustrent ces constats.

Depuis le milieu des années 1980, l'école congolaise est fondamentalement livrée à elle-même, c'est-à-dire à une multiplicité d'acteurs : Églises, associations de parents, politiciens locaux, promoteurs et entrepreneurs divers, mais aussi agents de l'État et d'administrations publiques. Le phénomène du délaissement financier de l'école par l'État qui, dans une large mesure, s'est traduit par sa privatisation, s'accompagne paradoxalement, d'une part d'une forte croissance des établissements scolaires, d'autre part de la création de nombreux services administratifs négociant avec les acteurs non étatiques la gestion des écoles, en particulier celle de frais scolaires pris en charge par les parents d'élèves. Il résulte, de la diversité des acteurs et des processus de négociation et de médiation au travers desquels est administrée l'école, un « empilement » de mesures et normes qui engendre l'état d'incertitude évoqué par Englebert (André *et al.* 2011).

Considérations finales

Nombre des chercheurs qui observent les évolutions du Congo-Kinshasa rejettent les approches normatives partant du modèle d'un État « rationnel-légal » wébérien et/ou de celui de l'État démocratique libéral, et appellent à analyser la manière dont l'État se redéploierait et se réinventerait dans un champ sociopolitique éclaté et conflictuel à travers des procédures de négociation et de médiation. Mais ils mettent ainsi en lumière une reconfiguration du politique, des modes d'exercice du pouvoir, plutôt qu'un processus de reconstruction étatique. Critiquant la démarche *top-down* des acteurs internationaux consistant à tenter une nouvelle fois la greffe sur la société congolaise du modèle de la modernité occidentale, ils soulignent la nécessité de prendre en compte la manière dont les Congolais à différents niveaux font preuve de « résilience » et d'une capacité d'adaptation à des « formes mouvantes du “faire État” », initient des changements sur lesquels il faudrait chercher à appuyer toute entreprise de reconstruction (De Herdt & Poncelet 2011 : 18, 35). Mais, comme en jugent à mon sens lucidement Englebert et Tull, « rien ou presque n'indique que (l') inventivité impressionnante (de la société congolaise) soit suffisante afin de construire sur l'endogène [...] en ce qui concerne la promotion du bien-être économique et politique des Congolais » (Englebert & Tull 2013 : 22). Le dynamisme organisationnel de la « société civile » n'a pas conduit à l'affirmation d'un mouvement social donnant force et forme à une volonté collective de changement, et susceptible de la traduire politiquement. On a dû constater que les ONG, les Églises, les syndicats... n'échappent généralement pas à la logique

patrimoniale et clientéliste qui régit le système sociopolitique. « Les organisations qui répondent à de réels besoins, qui sont inventives, non corrompues, et qui restent indépendantes de quelque mouvance politique sont extrêmement rares », écrivent deux observateurs aguerris de la vie associative dans la région du Kivu, « berceau » dans les années 1980 de la société civile congolaise (Vlassenroot & Romkema 2007 : 15).

Certes, les combinaisons que fabriquent ou bricolent les acteurs pour rendre ou obtenir des biens et des services (en matière de sécurité, d'éducation...) dans un contexte de défaillance ou d'absence des institutions publiques, les initiatives des Congolais ordinaires et celles des organisations de la société civile contribuent et contribueront nécessairement à toute recomposition sociale et reconstruction étatique, mais les facteurs de changement qui paraissent être et devoir rester les plus déterminants sont ceux liés aux formes de réintégration du Congo dans les rapports internationaux que l'on observe depuis la chute de Mobutu et, surtout, depuis le début des années 2000. Ce sont, grâce avant tout à l'intervention de la « communauté internationale », la fin, en 2002, de « la grande guerre africaine » sur le sol congolais, la réunification du pays, le rétablissement d'un ordre étatique minimal, qui ont rendu possible l'organisation d'élections. Et celles-ci, en créant ce qu'un auteur a appelé un « clientélisme compétitif » (Khan 2012), ont modifié les conditions de l'accession au pouvoir et de son exercice, non certes en assurant l'avènement d'une démocratie effective, mais en faisant obstacle à la restauration du despotisme et en nourrissant des aspirations citoyennes. En second lieu, ces mêmes évolutions ont permis, par le retour des investisseurs étrangers, une « renaissance spectaculaire du secteur minier » (Marysse & Tshimanga 2013). Enfin, le phénomène de l'« africanisation » des rapports géopolitiques en Afrique centrale et puis la pénétration en force dans l'économie congolaise des pays « émergents », au premier rang desquels la Chine, provoquent de profonds changements dans l'insertion internationale du pays et les formes de dépendance auxquelles il est confronté.

Il ne s'agit bien entendu pas de soutenir que seuls importeraient ces facteurs exogènes. Ils interviennent en lien avec des évolutions internes, et celles-ci ne sont pas seulement de dérobade ou ruse devant les pressions et contraintes extérieures, de détournement des moyens que procurent à l'État les bailleurs de fonds et investisseurs étrangers : dans le contexte créé par l'institutionnalisation du pluralisme politique, par la reprise économique, par la multiplication des liens et des échanges internationaux, ces évolutions sont porteuses d'aspirations et de comportements nouveaux. Pour apprécier les perspectives de changement, il faut tenir compte de conduites sociales qui témoignent du refus de l'arbitraire des pouvoirs, qui attestent la légitimation et l'intériorisation dans la population des valeurs liées à l'idée de la démocratie et du règne de la loi, qui montrent chez un certain nombre de responsables et agents des appareils d'État une volonté de répondre à des exigences de « service public ». Mais ceci nécessiterait une autre analyse, qui paraît difficile à mener solidement aujourd'hui faute de recul et de données d'enquête suffisantes.

(Novembre 2014)

Bibliographie

- André, G., De Herdt, T., Ebboki, L. *et al.* 2011. « L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience ». In De Herdt, T. (dir.), *À la recherche de l'État en R.D. Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan, pp. 115-157.
- Autesserre, S. 2010. *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge University Press.
- Bouvier, P. & Omasombo Tshonda, J. 2014. « Le président Kabila face à son destin ». In Omasombo, J. & Bouvier, P. (dir.), *République démocratique du Congo. Décentralisation et espaces de pouvoir*. Tervuren : MRAC, pp. 9-33.
- de Coorebyter, V. 2014 (septembre-octobre). « La crise du système démocratique ». *La Revue Nouvelle* : 16-21.
- De Herdt, T. & Poncelet, M. 2011. « La reconstruction entre l'État et la société ». In De Herdt, T. (dir.), *À la recherche de l'État en R.D. Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan, pp. 7-38.
- de Villers, G. 2009. *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 75).
- de Villers, G. 2014. « La "communauté internationale" dans l'impasse ? Perspectives critiques ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 287-306.
- Dungia, E. 1992. *Mobutu et l'argent du Zaïre*. Paris : L'Harmattan.
- Dungia, E. s.d. *La Pieuvre tropicale. Mobutu et ses tentacules. (Un récit historique)*. Bruxelles : Éd. E. Dungia.
- Englebert, P. 2012 (mars). « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités décentralisées en République démocratique du Congo ». *Politique africaine* 125 : 169-188.
- Englebert, P. & Tull, D. 2013 (mars). « Contestation, négociation et résistance : l'État congolais au quotidien ». *Politique africaine* 129 : 5-22.
- Englebert, P. & Kasongo, E. 2014. « Essor provincial et asphyxie locale : paradoxe des réformes de décentralisation en RD Congo ». In Omasombo, J. & Bouvier, P. (dir.), *République démocratique du Congo. Décentralisation et espaces de pouvoir*. Tervuren : MRAC, pp. 51-63.
- Hyden, G. 1992. « Governance and the study of politics ». In Hyden, G. & Bratton, M. (éd.), *Governance and Politics in Africa*. Boulder (Colorado)-Londres : Lynne Rienner Publishers, pp. 1-26.
- Johnson, D. 2014. « La dynamique des groupes armés dans l'Est du Congo et le cas du M23 ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 79-106.
- Kennes, E. 2008. « La République démocratique du Congo en 2006 : tournant historique ? ». In Schulz M. (Hsrg), *Entwicklungsträger in der DR Kongo*. Berlin : Lit-Verlag, pp. 124-144.

- Khan, M. H. 2012. « The political economy of inclusive growth ». In De Mello, L. & Dutz, M.A. (éd.), *Promoting Inclusive Growth. Challenges and Politics*. OCDE publishing, pp. 15-53.
- Lemarchand, R. 1986. « Bringing factions back into the State ». In Nzongola-Ntalaja (éd.), *The Crisis in Zaire: Myths and Realities*. Trenton, New Jersey : Africa World Press.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les “trous noirs” de la rente minière en RDC ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Médard, J.-F. 1982. *L'État sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?* Bordeaux : CEAN (« Travaux et documents », n° 1).
- Mobutu. 1975, 1988. *Mobutu. Discours, allocutions et messages (1965-1988)*, quatre volumes. Paris : Éditions du Jaguar.
- N'Gbanda, H. 1998. *Ainsi sonne le glas. Les derniers jours du Maréchal Mobutu*. Paris : Éditions Gideppe.
- Raeymaekers, T. & Vlassenroot, K. 2006. *Nor Mobutu nor Chaos. Why Congo's elections will not lead to democracy*. University Gent, Conflict Research Group.
- Rubbers, B. 2013. *Le Paternalisme en question. Les anciens ouvriers de la Gécamines face à la privatisation du secteur minier katangais*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 81).
- Schatzberg, M. 2001. *Political Legitimacy in Middle Africa. Father, Family, Food*. Bloomington : Indiana University Press.
- Touraine, A. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris : Fayard.
- Vansina, J. 1980. « Lignage, idéologie et histoire en Afrique équatoriale ». *Enquêtes et documents d'histoire africaine* 4 : 133-155. Université catholique de Louvain, Centre d'histoire de l'Afrique.
- Veyne, P. 1976. *Le Pain et le Cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*. Paris : Éditions du Seuil.
- Vlassenroot, K. & Romkema, H. 2007. « Local Governance and Leadership in Eastern RDC ». Report for Oxfam-Novib.
- Weber, M. 1995. *Économie et Société I. Les Catégories de la sociologie*. Paris : Éditions Pocket.
- Weber, M. 2013. *La Domination*. Paris : La Découverte (traduit de l'allemand par Isabelle Kalinowski, édition critique française établie par Yves Sintomer).
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C. : A World Bank Publication.
- Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. The University of Wisconsin Press.