

République démocratique du Congo : terrains disputés

COORDONNÉ PAR PIERRE ENGLEBERT ET DENIS TULL

INTRODUCTION AU THÈME

CONTESTATION, NÉGOCIATION ET RÉSISTANCE : L'ÉTAT CONGOLAIS AU QUOTIDIEN

Saisir l'essentiel du politique congolais n'est pas tâche aisée. Comment faire l'état des lieux d'un État gigantesque où la multitude d'acteurs rivalisent avec des institutions faibles pour créer une atmosphère constante d'incertitude et de chaos apparent ? Les observateurs occasionnels peuvent être tentés d'affirmer que le Congo ne va nulle part, au regard des développements de ces dernières années. Le cycle de violence pratiquement jamais interrompu dans les provinces du Kivu, par exemple, les violations continues des droits de l'homme, l'échec de la réforme du secteur de sécurité, les intimidations et répressions étatiques contre certains opposants, des élections frauduleuses (2011), et plus généralement l'effritement du processus de démocratisation, sont autant de signes d'une crise persistante.

Crise, sans doute, mais sur fond de flux, de transformations et d'adaptations. Comme le disait une jeune résidente de Goma en juillet 2010 : « Ce pays est toujours en mouvement, tout le temps. C'est juste que nous ne sommes jamais sûrs si c'est vers le haut ou vers le bas »¹. Témoignant d'une profonde ambivalence, cette déclaration nous rappelle que la certitude n'est pas de mise au Congo, pour la majorité des habitants dans leur vie quotidienne comme pour les observateurs que nous sommes et qui peinent à donner du sens aux événements en cours.

Dans cette introduction et dans ce dossier, toutefois, nous souhaitons suggérer trois pistes qui permettent d'appréhender, au moins en partie, les logiques de la politique congolaise. La première concerne le caractère

1. Discussion avec un des auteurs, Goma, juillet 2012.

hautement contesté du politique au Congo, qui se joue notamment à travers l'usage de la violence qui continue d'affecter certaines parties du pays depuis maintenant deux décennies. Ainsi, et bien que les conflits aient été inégalement vifs dans l'espace et dans le temps, la violence s'est imposée comme un fait dominant, voire une force structurante. Les deux numéros de *Politique africaine* consacrés antérieurement à la RDC² en témoignent. Les lecteurs ne seront par surpris que le présent numéro insiste sur le fait que la violence – et les stratégies violentes des acteurs politiques – continue de marquer le pays, comme le montrent les contributions de Jason Stearns, Maria Eriksson Baaz et Judith Verweijen, bien qu'il ne s'agisse pas du sujet principal de ce dossier. Au contraire, plutôt que de traiter de la violence comme dimension principale de la politique congolaise, nous y référons comme une des manifestations de ses caractéristiques essentielles, au premier rang desquelles figure la contestation.

Il est en effet erroné de réduire la RDC à la violence, sorte de condition permanente, apparemment dénuée de toute rationalité à moins que celle-ci ne soit économique – si l'on en croit le discours dominant sur la relation entre celle-ci et la richesse du Congo en ressources naturelles. Il apparaît plus judicieux de comprendre une part importante de la violence récente dans l'Est du Congo comme l'effet de modes *politiques* militarisés où la coercition et la menace associée à celle-ci représentent une stratégie de contestation et de négociation très cohérente, et souvent couronnée de succès, pour faire entendre des revendications.

La contestation est monnaie courante au Congo à tous niveaux, le plus souvent sous des formes non-violentes. La vie politique à Kinshasa, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du parlement, est très conflictuelle, y compris au sein de la « majorité présidentielle » où les orientations des dirigeants sont souvent mises au défi ou simplement ignorées par les députés³. La contestation est également présente dans les relations entre Kinshasa et les provinces, lesquelles représentent un enjeu important à l'échelle nationale. La nouvelle constitution de 2006 prévoit une décentralisation plutôt forte qui, si elle était mise en place, promettrait de véritables bouleversements en matière d'accès aux ressources financières et politiques. Son manque de mise en

2. R. Banégas et B. Jewsiewicki (dir.), « RDC, la guerre vue d'en bas », *Politique africaine*, n° 84, décembre 2001 ; P. Quantin (dir.), « Les deux Congos dans la guerre », *Politique africaine*, n° 72, décembre 1998.

3. « RDC : Mouvement de fronde au sein de la majorité présidentielle », *RFI*, 1^{er} novembre 2012 ; entretiens avec plusieurs membres de l'Assemblée nationale, Kinshasa, novembre 2012 et mars 2013.

œuvre à ce jour en fait un sujet contentieux entre « centre » et « périphérie », entre Kinshasa et les provinces, y compris celles officiellement contrôlées par le parti de Kabila⁴.

Ces observations nous conduisent à la deuxième piste explorée dans ce numéro, intimement liée à la première : il s'agit de la négociation. Nous ne faisons pas ici simplement référence à la nature négociée de la gouvernance, telle qu'abordée il y a déjà quelque temps par les travaux de Christian Lund pour l'Afrique en général, et clairement illustrée par Kristof Titeca et Tom de Herdt au Congo⁵. Ce que nous voulons mettre en valeur, c'est le rôle joué par la négociation quasi permanente dans les rapports sociaux et politiques. Bien sûr, le pouvoir est partout le sujet de négociations et son exercice en nécessite souvent davantage. Mais au Congo, la négociation n'apparaît pas tant comme instrumentale à la pratique de la politique que comme son but ou son activité principale. Le corollaire de cet état des choses est que, puisqu'il faut toujours matière à négocier et à renégocier, rien n'est jamais conclu. Le système politique congolais en vient à manquer de permanence, d'où ce caractère de flux auquel nous faisons référence plus haut.

Pourquoi ces négociations et qu'est ce qui est ainsi négocié ? On peut d'abord affirmer que dans le champ politique et économique, peu ou même rien ne se négocie sans que l'État soit impliqué sous une forme ou sous une autre. Le but premier des négociations semble être l'inclusion, que ce soit dans l'État, l'armée, ou la société, qui n'est jamais entièrement acquise ou garantie. Qu'on les appelle « Dialogue Inter-Congolais », « Processus *Amani* »⁶, « accords du 23 mars », « forum » divers et variés ou, plus récemment, « négociations de Kampala », il s'agit toujours de négocier les termes de l'inclusion et de la participation de chacun dans le système, comme si le contrat social congolais ne parvenait jamais à se conclure, mais restait l'objet de tractations sans fins. Cela indique notamment qu'il n'y a guère d'opportunités politiques et économiques en dehors de son cadre – malgré les rumeurs persistantes de son effondrement et de sa faillite. C'est davantage le manque de mise en œuvre par les autorités des décisions obtenues lors des négociations précédentes

4. P. Englebert, « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, n° 125, mars 2012, p. 169-188 ; D. Tull, « Troubled State-Building in the DR Congo : the Challenge From the Margins », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 48, n° 4, 2010, p. 643-661.

5. C. Lund, « Twilight Institutions : Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, vol. 37, n° 4, juillet 2006, p. 685-705 ; K. Vlassenroot, « Négocier et contester l'ordre public dans l'Est de la République Démocratique du Congo », *Politique africaine*, n° 111, octobre 2008, p. 44-67 ; K. Titeca et T. de Herdt, « Real Governance Beyond the "Failed State" : Negotiating Education in the Democratic Republic of Congo », *African Affairs*, vol. 110, n° 439, février 2011, p. 213-231.

6. *Amani* signifie « paix » en kiswahili

– que ce soit par mauvaise volonté, incompetence ou corruption – qui mène à la nécessité de nouvelles négociations (l'exemple du Congrès National pour la Défense du Peuple [CNDP] vient à l'esprit comme la dernière incarnation en date de ce problème)⁷. C'est donc la prévalence de l'incertitude (des normes, des lois, des institutions...) qui gouverne le besoin de négocier, de façonner de nouveaux arrangements ou d'en sécuriser la mise en œuvre. Un manque généralisé de légitimité sociale du système politique en résulte avec pour effet que la négociation finit par caractériser le politique plutôt qu'en être un instrument. On met peu en œuvre au Congo. On passe relativement peu de temps, en politique, à *faire quelque chose*. Mais on négocie.

Paradoxalement, la troisième piste que nous souhaitons développer se ramène à cette proposition : tant les acteurs qui contestent et négocient en permanence l'État et ses politiques que l'État lui-même résistent en fait à toute tentative de l'abolir, de s'en débarrasser ou de le réformer radicalement. Il n'est pas surprenant que l'État, par l'intermédiaire de ses agents, résiste à son effacement, au mépris de son autorité et aux tentatives des bailleurs de contraindre ses actions. Ce qui l'est, par contre, c'est que les acteurs non-étatiques, qu'ils soient rebelles, ONG, églises, chefs coutumiers ou encore simples citoyens – qui, souvent, se substituent aux carences de cet État – s'attachent pourtant à le reproduire dans leurs actions, et aillent jusqu'à demander sa présence.

Selon certains observateurs, la situation au Congo justifierait l'affirmation selon laquelle « la RDC n'existe pas »⁸. Ils suggèrent par là que l'État congolais, défini comme « un pouvoir souverain présent dans toute l'étendue du pays »⁹, est un mythe. Cette déception vis-à-vis de l'État congolais est répandue. En termes d'efficacité institutionnelle, rares sont ceux qui en doutent : l'État congolais n'est guère plus qu'un simulacre. Mais les approches fonctionnelles ou normatives de l'État ne permettent pas de saisir l'ensemble de ce qui, il faut bien l'admettre, est difficile à cerner. Même si l'on abandonnait l'idée qu'une autorité étatique centrale puisse exister au Congo, cela ne signifierait pas pour autant que nous trouvons à l'échelon local des structures d'autorité claire et incontestée, qu'elles soient établies par des chefs traditionnels, des

7. Dans le cas des acteurs armés, la négociation est typiquement précédée par la défection et/ou le recours à la violence qui crée ainsi l'objet de la future renégociation. Le casse-tête de la pacification à l'Est et ses multiples épisodes de « brassage » et de « mixage » illustrent à la fois la permanence des négociations, la faiblesse des promesses de l'État, et le systématisme du recours à la défection parmi ceux qui cherchent l'inclusion.

8. J. Herbst et G. Mills, « There Is No Congo », *Foreign Policy*, mars 2009, <www.foreignpolicy.com/node/188121>.

9. *Ibid.*

chefs de milices, des gouverneurs ou autres. Nous avançons l'hypothèse que ce type d'ordre politique, même à l'échelle micro-locale, est rare au Congo. Surtout, ce type d'ordre ou de gouvernance n'est jamais établi en l'absence de l'État. De nombreux acteurs locaux restent attachés à l'État central. Ceux-ci cherchent souvent, pour ne pas dire toujours, à obtenir l'approbation et la délégation de pouvoirs de la part de l'autorité régulatrice de Kinshasa. Ce n'est pas seulement vrai des principaux groupes rebelles ayant combattu lors des Première et Deuxième guerres du Congo, mais aussi pour les milices actuellement déployées dans l'Est de la RDC, y compris le M23 qui, comme son prédécesseur le CNDP, a appelé avec insistance Kinshasa à négocier son *intégration* dans l'État et ses structures politiques et militaires¹⁰. Il s'agit là d'un schéma plutôt ancien, d'autant qu'aucun groupe rebelle ayant surgi pendant les deux dernières décennies n'a jamais réclamé la sécession des territoires qu'il contrôlait¹¹. L'hypothèse selon laquelle les aspirants séparatistes ne réclameraient pas la sécession parce qu'ils seraient conscients des faibles chances de reconnaissance internationale est par ailleurs insuffisante. Cette même lucidité n'a pas empêché, en effet, d'autres séparatistes de réclamer l'indépendance ailleurs (par exemple au Mali ou au Kenya), même si ce type de revendication sert surtout à attirer l'attention internationale¹². L'État existe en outre bel et bien dans l'esprit de l'opinion publique. Comment expliquer autrement les protestations nationales contre le gouvernement (et la « communauté internationale») en réaction à la chute de Goma et à sa prise par les rebelles du M23 en novembre 2012 ? Selon *Radio Okapi*, « Au Kasai-Oriental, la société civile organisa une tribune d'expression populaire, à Mbuji-Mayi, pour dénoncer ce qu'elle considère comme "le manque d'intérêt au sommet de l'État" pour la situation dans le Nord-Kivu »¹³. Durant ce même mois de novembre 2012, des manifestants s'en prirent violemment aux bâtiments du PPRD, le parti de Kabila, à Bukavu, Bunia et Kisangani, exprimant leur colère vis-à-vis de l'État à la suite de la chute de Goma.

Il en ressort que la reproduction sociale de l'État est un fait indéniable, malgré les carences persistantes de celui-ci. On peut ajouter que cette même reproduction réaffirme aussi la légitimité de l'État en tant qu'aspiration et modèle sociopolitique. Le cynisme populaire envers l'État et ses institutions

10. « Congo Rebels Call for Negotiations with Kinshasa », *Associated Press*, 20 octobre 2012.

11. P. Englebert, *Africa: Unity, Sovereignty & Sorrow*, Boulder, Lynne Rienner, 2009.

12. Pour le cas du Mali, voir Rapport du secrétaire-général des Nations unies sur la situation au Mali, New York, 28 novembre 2012, S/2012/894, p. 10. Pour le Kenya, nous faisons allusion aux Mombasa Republican Council (MRC).

13. « RDC : manifestations contre la chute de Goma, 3 morts à Kisangani », *Radio Okapi*, 21 novembre 2012.

est certainement répandu, mais les condamnations de l'État, nombreuses et diverses, sont aussi l'affirmation d'un concept qui assume que l'État ne devrait pas échapper à ses responsabilités. Ceci est renforcé par l'impression (subjective, sûrement) que les Congolais sont de moins en moins enclins à attribuer la situation du pays à un ensemble de malfaiteurs externes (Nations unies, pays occidentaux, bailleurs de fonds...), même si certains acteurs extérieurs, notamment le Rwanda, restent à tort ou à raison, une cible politique.

Dans les pages qui suivent, nous explorons ces thèmes plus en profondeur, en les liant aux articles des différents auteurs qui ont contribué à ce dossier. Ce faisant, nous voulons appréhender la logique intrinsèque du politique au Congo, sans sacrifier ni aux stéréotypes d'échec et de violence, ni à leurs contrepoints d'ingénuité et de légitimité locales.

« ÉCOUTEZ, GÉRARD » : UN RÉGIME DE CONTESTATION

Même si, en 2012, quelques mots de l'ambassadrice américaine aux Nations unies, Susan Rice, à son homologue français Gérard Araud à propos du soulèvement du groupe M23 furent interprétés comme révélateurs du soutien des États-Unis au Rwanda, ils illustrent parfaitement la propension congolaise à la contestation : « Écoutez Gérard, c'est la RDC. Si ce n'était pas les M23, un autre groupe [rebelle] le ferait à sa place »¹⁴.

Le régime de contestation trouva sans doute son apogée nationale lors des guerres de 1996-1997 et de 1998-2002, même si on peut se demander si cette périodisation et cette césure entre les deux guerres ne devrait pas être abandonnée pour parler d'un conflit unique. Quoi qu'il en soit, ces années furent marquées par un mélange complexe de conflits locaux, nationaux et régionaux impliquant des armées étrangères, des douzaines de groupes d'insurgés et des milices locales¹⁵. Une période de calme relatif suivit la Deuxième guerre, conduisant aux premières élections libres au Congo depuis plus de 30 ans. Dans le jargon des Nations unies et d'autres organisations internationales, le

14. Gérard Araud suggérait que le problème de la violence à l'Est du Congo trouvait en fait son origine au Rwanda voisin. Voir « UN Envoy Rice Faulted for Rwanda Tie in Congo Conflict », *New York Times*, 9 décembre 2012.

15. G. Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Catastrophe*, Oxford, Oxford University Press, 2011 ; F. Reyntjens, *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009 ; A. Autesserre, *The Trouble with Congo: Local Violence and the Failure of Peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 ; J. Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War in Africa*, New York, Public Affairs, 2012.

Congo aurait alors passé avec succès le test d'«élection post-conflit» : le pays aurait désormais été fermement engagé dans la voie de la paix. Les Nations unies ont même à l'époque commencé à envisager le retrait de la Monuc, la mission de maintien de la paix en DR Congo – une initiative prématurée, comme les événements l'ont montré plus tard¹⁶. Avec un gouvernement élu démocratiquement sous le contrôle du président Kabila, les pays donateurs et certains partenaires internationaux espéraient l'avènement d'une phase de reconstruction politique et économique. Les préoccupations liées à la paix, au redressement économique et à la démocratie étaient certainement partagées par la majorité des électeurs congolais ayant voté pour Kabila, y compris dans l'Est déchiré par la guerre. Là, le président, en se présentant comme faiseur de la paix, remporta plus de 95 % des suffrages dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema. Dans son discours d'investiture du 6 décembre 2006, Kabila en appela à :

«une révolution des mentalités et à une mobilisation générale du génie créateur de tous les Congolais... J'ai annoncé la fin de la récréation sous toutes ses formes et la fin de l'impunité à quelque niveau que ce soit. J'entends avertir que les prisons de l'État seront ouvertes à tous ceux qui se mettront en travers de la loi. Parce que l'émergence d'un Congo nouveau, fort et prospère se construira dans l'amour du travail bien fait et la discipline individuelle et collective, ainsi que le respect des biens publics. J'ai également affirmé qu'il y a une unité dialectique entre la bonne gouvernance, la démocratie et l'État de droit qui sont, pour un pays moderne, ce que les jambes sont au corps humain¹⁷».

Ce «Congo nouveau» reste à inventer. Peu après les élections (qui elles mêmes fournirent un théâtre de contestation violent entre Kabila et son concurrent principal, Jean-Pierre Bemba, dont les troupes s'affrontèrent à Kinshasa pendant plusieurs jours entre les deux tours), l'insurrection du CNDP s'est imposée dans le Nord-Kivu. Suivit une série de négociations, soulèvements, alliances instables, elles-mêmes suivies de nouvelles négociations entre le gouvernement et un nombre toujours plus grand de groupes armés, certains combattant pour, d'autres contre le gouvernement, mais tous revendiquant des rangs dans l'armée et des postes politiques au sein de l'État. Incapable de résoudre la crise permanente dans les provinces du Kivu, le gouvernement a finalement été contraint de répondre aux exigences du principal groupe rebelle CNDP. Le 23 mars 2009, un accord facilité par le rapprochement entre la RDC et le Rwanda, important allié des rebelles, est

16. *Vingt-troisième rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, New York, 23 mars 2007, p. 14.

17. Pour le discours complet, voir <www.deboutcongolais.info/actualite5/art_348.htm>, consulté le 25 avril 2013.

signé. Il stipule l'intégration de ses combattants dans l'armée, ainsi que des hauts postes pour ses officiers dans la hiérarchie de la FARDC et de ses cadres politiques dans l'administration provinciale et nationale. Ceci reflète le désir et le succès des « rebelles » d'officialiser leur autorité de fait pour devenir des acteurs étatiques « légitimes ».

Cette évolution militaire apparemment positive sur le terrain se solda toutefois par un regain de la contestation à Kinshasa, cette fois-ci au sein même de la majorité présidentielle. Vital Kamerhe, président de l'Assemblée nationale et jusque là fidèle lieutenant du président, prit ombrage de l'intervention des troupes rwandaises sur le territoire congolais et réclama des explications au régime. Il lui en coûta son poste, mais il en profita pour lancer sa propre campagne. Cet épisode marqua le début d'une érosion assez rapide du climat politique, avec un regain considérable de la répression et une plus grande polarisation entre le régime et ses opposants, dont de nombreux acteurs de la société civile.

La violence insurrectionnelle reprit enfin début 2012, cette fois-ci à l'initiative du groupe *Mouvement du 23 mars* (M23), dans une large mesure une émanation de l'ancien CNDP¹⁸. Selon toute vraisemblance activement soutenu par le Rwanda voisin, le M23 infligea à l'armée congolaise une série de défaites qui forcèrent le gouvernement Kabila à entamer de nouvelles négociations et concessions¹⁹. Pendant ce temps, la Monusco (Mission de l'ONU pour la stabilisation en RD Congo), comptant toujours plus de 20 000 hommes en armes, s'est avérée incapable de jouer un rôle autre que marginal.

L'attention qu'a reçue le M23 ne devrait toutefois pas dissimuler que, ne serait-ce que dans l'Est du pays, on a recensé au moins une vingtaine de groupes armés, milices ou alliés du gouvernement, aux motifs peu explicites, sinon une demande d'accès à l'emploi public, la reconnaissance de droits fonciers, l'accès aux minerais et à leur trafic, la défense des communautés locales et l'hostilité aux étrangers. Ces groupes naissent, croissent, se divisent, disparaissent et réapparaissent continuellement.

Jason Stearns illustre dans ce numéro la logique interne de l'usage de la contestation violente parmi ces groupes armés. Il montre que la décision d'appartenir à des mouvements violents tels que le CNDP, le mouvement hutu Pareco ou la milice Mai-Mai Raia Mutoboki, n'est pas simplement le résultat de griefs locaux ou de la fameuse « malédiction des ressources ».

18. Le nouveau groupe justifie d'ailleurs son insurrection par le non-respect du gouvernement pour les engagements qu'il avait pris en 2009, ce qui lui donne son nom.

19. *Rapport final du Groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo conformément au paragraphe 4 de la résolution 2021 (2011)*, New York, 15 novembre 2012.

Elle est plus largement en rapport avec la capacité de mobilisation sociale de ces groupes. Comprendre cette mobilisation nécessite à son tour une compréhension de la manière dont ces groupes s'insèrent dans la société, que ce soit par des réseaux sociaux, par opportunisme, ou par alliances avec divers politiciens. On est donc loin d'une conception de la violence imposée aux sociétés locales par les combattants eux-mêmes. On peut en revanche conceptualiser la logique locale de la violence et sa participation à une panoplie plus large de types de rapports sociaux. Le fait est que, dans un environnement toujours contesté, pouvoir mobiliser des acteurs armés représente un atout. Elle est aussi un moyen de communication et de négociation pour augmenter son prix sur « le marché politique » en vue de négocier son intégration dans un système politique en dehors duquel, il faut le répéter, les opportunités sociales et économiques sont rares²⁰. C'est pour cette même raison que l'Est du pays n'a pas le monopole de la contestation violente. Malgré les assurances répétées du gouvernement, la RDC n'a pas été « pacifiée » après 2006. Des violences et confrontations ont eu lieu en effet dans diverses provinces du pays depuis lors : au Bas Congo en 2007-2008 ; à l'Équateur en 2009 ; au Katanga presque chaque année ; au Bandundu en 2010, à Kinshasa à plusieurs reprises en 2011²¹.

En deçà de la violence, la contestation fait aussi le quotidien de la classe politique, à Kinshasa comme en province. Les élections hautement controversées de 2011 en fournissent un exemple. Au vu du mécontentement populaire généralisé face à ses médiocres performances pendant son premier mandat, le gouvernement estima nécessaire de manipuler massivement les scrutins parlementaires et présidentiels²². L'intimidation et la répression des voix de l'opposition furent apparemment légion. Avant et après les élections de 2011, au moins 24 personnes furent tuées par les forces de sécurité et des douzaines arbitrairement emprisonnées. À cet égard, l'assassinat du défenseur des droits de l'homme, Floribert Chebaya, en 2011 n'a jamais été éclairci.

La nation congolaise est sortie de la période électorale apparemment sous le choc, incapable jusqu'ici de réparer les déchirures sociales et la pénurie de confiance que les tricheries du camp présidentiel ont engendrées. Chacun

20. A. de Waal, « Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace », *International Affairs*, vol. 85, n° 1, janvier 2009, p. 99-113.

21. Voir D. Tull, « Troubled State-Building... » *op. cit.* ; Monuc Human Rights Division, « Special Inquiry into the Bas Congo Events of February and March 2008 », Nations unies, rapport spécial, mai 2008 ; United Nations, *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, New York, United Nations Security Council, S/2011/738, 2 décembre 2011.

22. À l'exception de la Communauté de l'Afrique australe (SADC) et l'Afrique du Sud, tous les observateurs nationaux et internationaux étaient unanimes dans leurs jugements. Voir « L'Afrique du Sud juge "globalement ok" les élections en RDC », *AFP*, 11 décembre 2011.

appelle au dialogue national mais tous campent sur des positions qui prêtent peu au compromis. Ainsi, le leader « battu » de l'opposition, Étienne Tshisekedi, toujours en résidence semi-surveillée à Limete, continue à s'autoproclamer « président élu », empêchant ses disciples de participer pleinement à la vie des institutions de la République.

En outre, au sein même de l'État, le mécontentement et l'impatience relative à la gestion de la crise permanente dans les deux Kivus ont grandi. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles Kabila poursuit en grande partie les stratégies éprouvées de l'ancien président Mobutu. Cela signifie également que le régime bloque ce qui pourrait menacer sa survie politique. Ceci paraît évident au regard de la mise en échec de nombreux projets de réformes (décentralisation, secteur de sécurité...) qui, en cas d'application, présenteraient certains risques pour le pouvoir du régime.

Il reste à s'interroger sur les causes de ces contestations intenses et quasi permanentes. Sont-elles le résultat des guerres récentes ou de dynamiques historiques de plus long terme ? La seconde branche de l'alternative semble évidente en regard des continuités dans les logiques et pratiques politiques sur lesquelles repose l'État congolais : processus de décisions informels suivis par des instances ne figurant sur aucun organigramme étatique, pratiques violentes et répressives bien dosées, évocation du monde invisible, spirituel ou religieux, cooptation des acteurs potentiellement autonomes et finalement extraversion comme mode politique dominant²³.

Rares sont les recherches qui posent la question des effets de la guerre et des violences. Nous proposons néanmoins quelques hypothèses. Tout d'abord, il convient de souligner que les violences des deux dernières décennies ont pris place dans un contexte où les règles du jeu politique étaient en plein bouleversement. Survenant dans la foulée de la conférence nationale souveraine, la fin du régime de Mobutu en 1997 représentait la deuxième vague d'un processus de changement politique mettant en question les règles du jeu politique. Ces règles n'étaient cependant pas remplacées par un nouvel ordre structuré et prévisible. S'en suivirent la prise de pouvoir de Kabila père, la fin de la libéralisation politique avec l'interdiction des partis politiques, le déclenchement de la Deuxième guerre, l'assassinat de Kabila père et l'intronisation du fils, et nous ne sommes qu'en 2001... Autant d'événements qui expliquent que le Congo, en tant qu'espace politique et social se soit trouvé dans un « état d'urgence » permanent peu propice à une consolidation ou normalisation politique quelconque. De ce point de vue, les contestations dont nous avons

23. D. Tull, *Weak States and Successful Elites. Extraversion Strategies in Africa*, Berlin, German Institute for International and Security Affairs, 2011.

fait état plus haut, ainsi que les négociations que nous allons aborder pourraient être interprétées comme autant d'effets d'une crise d'autorité et de légitimité qui conduit à une incertitude générale. Le fait que tout soit contesté (et négocié) suggère que les normes et règles se trouvent dans une phase de transition dont la fin n'est pas encore prévisible. Le manque de clarté et de légitimité des normes et institutions, prolongé et intensifié par une longue période de violence, est donc un facteur important pour saisir l'ampleur des contestations et des négociations dans le Congo contemporain.

LA NÉGOCIATION PERMANENTE

Toute contestation mène, en principe du moins, à une négociation. Le caractère contesté du politique congolais se manifeste donc largement par la permanence et la multiplicité des négociations. Cette tendance est renforcée par la nature de l'économie politique congolaise, largement basée sur la multiplication et l'acquisition des rentes. À coup sûr, le potentiel productif de l'économie congolaise est énorme. Mais, poussées en partie par le court terme de leurs horizons politiques, les élites congolaises en charge de l'économie privilégient généralement la transaction sur la production. Elles instrumentalisent leurs positions de gardiens des ressources pour négocier des termes d'exploitation qui deviennent le but principal de leur activité. Peu importe, pour finir, si telle mine ou tel puits entre un jour en phase de production ou non. Cela reste le problème de l'exploitant. Pour ce qui est de l'officiel congolais, c'est la négociation pour l'accès à la mine ou au puits qui renferme son trésor. Les contrats sont ainsi négociés, avec nombre de « pas de porte » (bonus de signature) et autres commissions, annulés (par les officiels eux-mêmes ou leurs successeurs) aux cris de « contrats léonins » (ce qu'ils sont souvent effectivement dans la mesure où le négociateur congolais ne s'est guère préoccupé des intérêts nationaux), et ensuite renégociés dans un cycle auto-reproductif. D'où les paroles attribuées à un ministre congolais : « Pourquoi ruiner un puits pétrolier par sa mise en exploitation ? »²⁴. Si, pour les autorités, les droits sur les ressources naturelles valent plus que leur exploitation, c'est qu'une commission personnelle et immédiate est de loin supérieure à des revenus fiscaux à plus long terme – on reconnaît ici la logique olsonienne du « bandit itinérant » qui maximise ses revenus à court terme par rapport à son collègue « stationnaire » qui bénéficie d'un horizon chronologique plus étendu²⁵.

24. Interview anonyme d'un journaliste économique, Kinshasa, novembre 2010.

25. M. Olson, « Dictatorship, Democracy and Development », *American Political Science Review*, vol. 87, n° 3, 1993, p. 567-576.

Ainsi s'explique en partie la longue saga des contrats miniers au Congo, et la renégociation d'une soixantaine d'entre eux après 2006. Dénoncés pour leurs termes iniques, ces contrats conclus entre 2003 et 2006 furent renégociés par les nouvelles autorités, dans un grand secret, chacun représentant autant d'opportunités pour de nouvelles transactions. Ainsi, si l'on en croit le rapport 2012 de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), quelques 364 millions de dollars déclarés par les compagnies minières comme paiements à l'État ne figurent pas parmi les revenus de celui-ci pour 2008 et 2009²⁶, et il n'est guère étonnant que le Congo fut suspendu de l'ITIE en avril 2013. De plus, une commission parlementaire d'enquête britannique a identifié un manque à gagner de plus de 5 milliards de dollars pour l'État congolais liée à la pratique par le président et son entourage de vente à bas prix des concessions minières à des compagnies qu'ils possèdent afin de les revendre ensuite à de « vrais » exploitants²⁷.

Les logiques de la négociation et de la renégociation s'appliquent aussi aux projets de développement, qui représentent simplement une autre sphère de l'activité économique, particulièrement populaire car elle n'est pas censée être productrice et se prête facilement aux obstacles et aux transactions. Pour reprendre les mots du responsable congolais d'un centre de recherche de Kinshasa, « on approuve un projet. On dégage l'argent. C'est à ce moment que les problèmes commencent »²⁸. L'article d'Inge Wagemakers sur un projet de développement à Kinshasa dans ce numéro en offre une bonne illustration. Dans le domaine économique, la négociation offre des opportunités de transaction et donc d'acquisition de revenus dérivés du coût de ces transactions. Alors que l'État est souvent compris dans la conception néolibérale du développement comme une institution de minimisation des coûts de transaction, au Congo il se nourrit de leur maximisation.

Dans le domaine politique, en revanche, la négociation a plus souvent pour objectif l'inclusion et la réduction de l'incertitude. Dans un monde aux institutions faibles, il faut continuellement négocier son statut, sa sécurité, et même ses droits. La négociation prend la forme collective de dialogues et de forums en parallèle des institutions formelles. Les citoyens vulnérabilisés sont

26. République Démocratique du Congo, Initiative pour la Transparence des industries extractives, *Synthèse du 2^e Rapport ITIE-RDC, Exercices: 2008 et 2009*, Kinshasa, Promines, GIZ, CTB et DFID, mai 2012.

27. « MP exposes \$5,5 Billion Loss to Congolese People Through Questionable Mining Deals with BVI "Shell" Companies », Communiqué de presse du bureau d'Eric Joyce (membre du parlement britannique), 18 novembre 2011.

28. Entretien avec Hamuli Kabaruza, Cenadep (Centre national d'appui au développement et à la participation populaire), Kinshasa, novembre 2010.

demandeurs, mais aussi les dirigeants pour qui le recours aux négociations permet d'éviter une redevabilité plus formelle et de recourir au clientélisme et aux arrangements informels.

L'éthnographie militaire de Maria Eriksson Baaz et Judith Verweijen, au sein des Forces Armées de la RDC (FARDC), illustre la nature négociée du fonctionnement réel d'une institution de l'État. Au milieu du chaos et de l'insécurité, les militaires congolais réinventent un ordre dans lequel l'impunité n'est pas la règle. Les auteures montrent que de nombreuses infractions sont sanctionnées par des procédures internes à l'armée, et souvent informellement. Ce régime punitif permet la reproduction de la hiérarchie militaire car il pénalise particulièrement le manque de loyauté aux supérieurs, mais il organise aussi des séances de pénitence et de réparations vis-à-vis des communautés locales. Ce qui est frappant dans ce système c'est la manière dont un appareil d'État formellement déficient renégocie pour lui-même une nouvelle logique interne. Le système est loin d'être parfait et les droits humains fondamentaux n'y figurent pas de manière prééminente. Toutefois, le contraste avec les tentatives formelles de réduire l'impunité militaire est surprenant.

Une conséquence de la négociation est que le secteur public congolais est un terrain disputé où les revendications concurrentes de pouvoir, d'autorité et de légitimité sont permanentes, aussi bien entre les acteurs sociaux et étatiques qu'au sein de l'État et parmi ses nombreux agents. À cet égard, les conflits entre différentes agences de l'État décrits dans l'article de Jeroen Cuvelier et Philémon Muamba Mumbunda sont révélateurs. On y comprend pourquoi l'État et ses interactions avec le reste de la société continuent à intéresser les chercheurs. Comme il a déjà été affirmé depuis longtemps, se concentrer sur les déficits, les déviations et la nature dysfonctionnelle de l'État congolais et d'autres n'est pas particulièrement éclairant²⁹. Ce qui éclaire notre compréhension, ce sont les pratiques au quotidien et au niveau local ou infranational sur les trajectoires politiques, les acteurs, et leurs interactions. Et c'est de cette littérature que le caractère négocié de l'État congolais émerge³⁰.

L'absence relative de « résultats » des politiques de développement et de gouvernance au Congo provient sans doute en partie du fait que la négociation est souvent privilégiée, ou que les résultats eux-mêmes sont souvent renégociés

29. M. Diouf, « Privatisations des économies et des États africains. Commentaires d'un historien », *Politique africaine*, n° 73, mars 1999, p. 16-23.

30. En plus des ouvrages cités dans ce texte, voir Z. Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*, New York, Cornell University Press, 2011 ; A. Veit, *Intervention as Indirect Rule. Civil War and Statebuilding in the Democratic Republic of Congo*, Francfort, Campus Verlag, 2010.

avant que quelque action publique puisse en découler. À cet égard, ainsi que le rappellent Cuvelier et Muamba Mumbunda dans leur article, le slogan électoral emprunté par Kabila à Jésus Christ et selon lequel, « si vous ne croyez pas à mes paroles, croyez au moins à mes œuvres », force particulièrement la crédulité de l'observateur. Pourtant, l'évocation du religieux par le président et ses « spin doctors » relève d'une double conquête de légitimité en faisant appel au répertoire religieux et matériel, « les œuvres ». Ces dernières sont rares et c'est pour cette raison qu'il est souvent affirmé que la croissance des groupements religieux au Congo est une manifestation de la crise. Mais, comme le montre si bien Nicole Eggers, il faut se méfier de conclusions qui mettent l'accent sur les aspects fonctionnels et instrumentalistes de l'appartenance aux mouvements religieux. Dans sa contribution sur les discours locaux sur le pouvoir et la transformation religieuse dans le milieu rural de la province du Sud-Kivu, elle insiste, comme Jason Stearns dans son analyse des groupements armés, sur l'importance des fondations historiques et sociales des pouvoirs locaux dans un contexte où l'incertitude, et par conséquent la compétition pour la protection (individuelle ou collective), bat son plein.

RÉSISTANCE ET GOUVERNANCE LOCALE

Dans une large mesure, c'est le statut toujours incertain de l'État et de ses institutions ainsi que des règles et normes, qui conduisent à la prévalence de la contestation et de la négociation comme modes de gestion du politique. On pourrait en attendre une remise en cause de l'État ou, à tout le moins, son affaiblissement. C'est plutôt l'inverse qu'on observe. Bien sûr, l'État congolais est faible³¹, en tout cas au sens formel, mais il ne manque pas de force vis-à-vis des autres acteurs sociaux et des donateurs. L'État congolais résiste aux assauts dont il fait systématiquement l'objet de toute part, en grande partie parce que ceux qui mènent la charge tendent aussi à le préserver. Ce phénomène, par lequel les acteurs internationaux et locaux finissent par reproduire l'État, est particulièrement visible dans le domaine de la gouvernance locale, comme plusieurs articles dans ce numéro l'illustrent.

Pour comprendre la résilience de cet État, il faut aussi saisir la nature complexe, hybride, plurielle et décentralisée par laquelle il exerce son pouvoir.

31. T. Trefon. *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, Londres, Zed Press, 2011 ; T. de Herdt (dir.), *À la recherche de l'État en R-D Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*, Paris, L'Harmattan, 2011.

Prenons l'exemple de la pratique de l'administration et des services publics, autrement dit la « gouvernance ». Dans le contexte congolais, elle reflète les impératifs de survie ou de succès matériel des communautés locales et des membres du système politique. Au niveau local comme au niveau national, elle est faite d'adaptations, d'inventions et d'instrumentalisation des projets et programmes d'autrui. La gouvernance congolaise effective n'entretient donc qu'une relation limitée avec sa gouvernance formelle qui constitue généralement le cadre des interventions des bailleurs et dont les problèmes très réels alimentent les récits de « crise » et de « faillite ». Dans la mesure où elle consiste en une série de « bricolages »³², elle résiste aux tentatives extérieures de réformes en les diluant, en les transformant, voire en les corrompant.

Trop souvent encore, les partenaires du développement imaginent le Congo et ses communautés locales comme des espaces dépourvus de gouvernance, une impression sans doute en partie due à la faiblesse de ses institutions formelles et aux difficultés que semble rencontrer toute tentative locale d'action collective, comme dans beaucoup d'autres endroits d'Afrique³³. En effet, le gouvernement congolais, tout comme les autorités et les acteurs non-étatiques locaux (ONG et coopératives), peinent souvent à mener les programmes et projets à des résultats tangibles. En témoignent les échecs des multiples réformes post-transition³⁴, y compris celles du secteur de la sécurité³⁵ et de la décentralisation³⁶, ainsi que le recul démocratique notoire du pays depuis 2006 (plus prononcé encore depuis 2011)³⁷. Mais l'absence de tels « succès » de la part des communautés et institutions formelles congolaises ne signifie pas l'absence de gouvernance locale dont les arrangements résistent, perdurent et s'adaptent. C'est dans le manque de compréhension ou d'appréciation suffisante de cet état des choses que se trouve la cause d'une autre faillite que celle de l'État, celle des nombreuses interventions extérieures, et des frustrations considérables de ceux qui souhaitent en toute bonne foi venir en aide aux Congolais.

32. E. Kasongo, *La Gouvernance des entités territoriales décentralisées : défis et enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa (2002-2008)*, thèse de doctorat en sciences politiques et administratives, université de Kinshasa, 2009.

33. D. Booth, « Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance », Londres, Africa Politics and Power Programme, 2012.

34. T. Trefon (dir.), *Réforme au Congo (RDC) : attente et désillusion*, Tervuren/Paris, Mrac/L'Harmattan, *Cahiers africains*, n° 76, 2009.

35. H. Hoebeker, H. Boshoff et K. Vlassenroot. « "Monsieur le Président, vous n'avez pas d'armée" : la réforme du secteur de sécurité vue du Kivu », in T. Trefon (dir.), *Réforme au Congo (RDC)...*, *op. cit.*, p. 119-137.

36. P. Englebert, « Incertitude, autonomie et parasitisme... », *op. cit.*, p. 169-188.

37. P. Bouvier et J. Omasombo Tshonda, « Les élections de 2011 en République démocratique du Congo », in S. Marysse et J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises : chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 29-58.

Deux articles dans ce numéro offrent des illustrations de l'adaptation de l'« État réel » et de ses modes et normes de gouvernance locale aux réformes des donateurs axées sur les institutions formelles. Ainsi, Jeroen Cuvelier et Philémon Muamba Mumbunda illustrent-ils les effets de l'installation d'un « guichet unique » au poste douanier de Kasumbalesa au Katanga, une idée d'efficacité bureaucratique dans la logique wébérienne des bailleurs afin d'endiguer les malversations engendrées par la multitude de « services » sévissant à la frontière. Contrairement aux attentes des bailleurs, les agents de ces services ont développé des stratégies pour passer outre les efforts de consolidation des transactions douanières. Une tentative de contrôler la corruption par la création d'un nouvel organe de gouvernance formel est donc détournée pas ses victimes potentielles et son intervention stérilisée. Ce détournement ne représente pas pour autant simplement un phénomène de corruption mais, plus largement, une reproduction du système effectif de gouvernance de la frontière qui tient compte de différents intérêts économiques et du pouvoir relatif de divers services d'État, et qui ne peut être éradiqué par un décret ou la construction d'un édifice public.

À Kimbanseke, une large commune périurbaine du sud de Kinshasa, Inge Wagemakers met le doigt sur trois incohérences entre les pratiques et objectifs du Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Communautaire (Paideco), et les rapports de gouvernance locaux. D'abord, la conception qu'a le bailleur (la Coopération technique belge, dans ce cas) d'associations locales démocratiques et participatives ne correspond pas à la réalité d'un mode local de gouvernance associative non-démocratique. Ensuite, l'accent mis par ce bailleur sur le mode municipal de gouvernance se trouve aussi en porte à faux avec le poids local des modes de gouvernance marchands et associatifs qui n'impliquent pas d'habitude de consultation avec les autorités municipales³⁸. Enfin, choisir la commune comme partenaire principal reflète une ignorance de la nature bureaucratique, fragmentée et non-démocratique de la gouvernance municipale au Congo. Le résultat en fut l'échec du programme Paideco, l'appropriation par les acteurs et structures locales de ses ressources, puis la transformation et la dilution de ses objectifs dans les logiques locales de survie et d'accumulation.

38. Voir à ce propos J.-P. Olivier de Sardan, « Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest », *Afrique : Pouvoir et Politique*, Working Paper, n° 4, ODI, novembre 2009.

Il ressort de ces contributions que les interventions mises en place par les bailleurs et autres acteurs externes, y compris les ONG internationales, sont souvent vouées à l'échec par la résistance que leur opposent les arrangements endogènes et les processus d'adaptation en fonction des négociations qu'ils entraînent. Dans une large mesure, cette propension résulte d'une disjonction ou d'une inadéquation entre les prescriptions et propositions de réforme externes et les manières locales de faire les choses. Le Congo existe bel et bien, souvent sous la forme d'un bricolage entre logiques locales et externes, issu de négociations et de contestations.

Un ingrédient essentiel de cette résilience de l'État dans la gouvernance locale provient du fait que les acteurs non-étatiques locaux impliquent, ou au minimum invoquent, l'État dans leurs efforts. Comme l'article de Wagemakers le montre, la gouvernance congolaise effective est hybride et *ad hoc*, c'est-à-dire qu'elle résulte des actions d'une multiplicité d'acteurs aux rôles plus ou moins formels, qu'elle est peu institutionnalisée et/ou qu'elle est fréquemment (sinon perpétuellement) renégociée³⁹. Toutefois, cette hybridité contribue à reproduire l'État. Donc, d'un côté, l'État résiste aux bailleurs parce qu'il est dilué dans les modes locaux de gouvernance, de l'autre il se reproduit parce qu'il continue de représenter une part importante de ces mêmes modes de gouvernance.

Une question importante qui résulte de ces observations est de savoir dans quelle mesure les arrangements congolais eux-mêmes peuvent constituer la base de phénomènes développementaux, ou bien s'ils sont foncièrement inamicaux au développement. Les récents efforts théoriques de certains auteurs supposent en effet qu'il serait adéquat pour les promoteurs africains du développement d'aller davantage « dans le sens du poil » (« *with the grain* »), de faciliter l'action collective en capitalisant sur les arrangements locaux plutôt que d'imposer des notions externes de gouvernance⁴⁰. Le Congo suggère toutefois que l'idée de construire le développement sur le local est loin d'être évidente, surtout lorsque les arrangements locaux portent excessivement sur le court-terme, une préoccupation normale dans une société à la limite de la survie, ou reproduisent des normes prédatrices. Rappelons que nos auteurs observent que les sanctions existent surtout pour les violations de loyauté

39. K. Titeca et T. de Herdt, « Real Governance Beyond the "Failed State"... », art. cit.

40. D. Booth, « Development as a Collective Action Problem... », *op. cit.* ; T. Kelsall, *Business, Politics and the State in Africa: Challenging the Orthodoxies on Growth and Transformation*, Londres, Zed Books, 2013.

aux « Big Men » dans l'armée ; que les associations locales sont souvent anti-démocratiques ; que la sorcellerie participe au pouvoir (dans l'expression d'Eggers, « la sorcellerie est le pouvoir spirituel est la capacité de mener est le pouvoir politique ») ; et que les douaniers sont des rentiers. Certes, la « capacité créative » des Congolais, longtemps célébrée par des observateurs, existe toujours. Mais rien ou presque n'indique que cette inventivité impressionnante soit suffisante afin de construire sur l'endogène au Congo en ce qui concerne la promotion du bien-être économique et politique des Congolais. *Nolens volens*, le caractère profondément aléatoire des modes congolais politiques se trouve sans doute réaffirmé par ce numéro spécial ■

Pierre Englebert
Pomona College, Claremont, USA

Denis Tull
Stiftung Wissenschaft und Politik,
German Institute for International and Security Affairs, Berlin