

L'état de l'Etat

Par Thierry Vircoulon

En République démocratique du Congo (RDC), il ne s'écoule pas un jour sans que l'Etat soit invoqué comme la solution des problèmes du pays. Les séminaires d'experts se terminent inmanquablement par des recommandations sur ce que l'Etat devrait ou ne devrait pas faire tandis que les articles de la presse nationale regorgent de commentaires sur la « politique de l'Etat congolais ». Les bailleurs eux-mêmes passent leur temps à invoquer l'Etat congolais en le souhaitant plus proactif et réformateur. Que ce soit à Kinshasa, Bruxelles ou Washington, tous les cercles dans lesquels on débat de la RDC estiment que l'Etat est LA solution aux problèmes du pays. Pour les observateurs de longue durée, cette omniprésence de l'Etat dans les discours sur la RDC révèle, en fait, un déficit d'Etat. Les bailleurs, les experts et les citoyens congolais invoquent un Etat développeur car celui-ci est un Etat prédateur, un Etat qui sécurise la population car celui-ci insécurise la population. La constante invocation de l'Etat dans le discours public n'est pas un signe de son omniprésence et encore moins de son omnipotence, c'est un indice de déception et de frustration et peut-être une vague croyance dans le pouvoir magique de transformation des choses par le verbe.

Comprendre cette obsession très congolaise de l'Etat nécessite de faire un détour par l'état de l'Etat. Il s'agit à la fois d'analyser ce qu'attendent les Congolais de l'Etat, de mesurer l'écart entre le discours et la réalité et de proposer une voie pour passer d'une croyance magique dans le verbe à une action transformatrice. Cette voie est malheureusement étroite mais elle est la seule qui existe dans le contexte actuel et nécessite de démystifier les concepts : l'Etat n'existe pas, ce qui existe ce sont les fonctionnaires et les gouvernants, l'Etat n'étant que le produit de leurs pratiques.

1) La renaissance de l'Etat : un espoir déçu

Comme toutes les mythologies, le discours sur l'Etat congolais fait référence à un âge d'or et ressemble à une lamentation nostalgique. Cet âge d'or renvoie à l'époque du mobutisme bâtisseur, l'époque où les autorités publiques pourvoyaient à de nombreux besoins et où les grandes réalisations du mobutisme ont eu lieu : la construction du barrage d'Inga au Bas-Congo, des grands immeubles de Kinshasa, du palais présidentiel à Gbadolite, etc. Dans l'imaginaire collectif, le mobutisme n'est pas seulement synonyme de dictature mais est aussi synonyme d'un relatif bien-être qui se traduisait de manières différentes selon son statut et son emploi. Les étudiants pouvaient aller étudier en Europe grâce à des bourses de l'Etat congolais - et non des bourses des Etats étrangers dispensés au compte-goutte - ; les fonctionnaires et militaires recevaient un salaire - et non des primes - ; les entreprises

publiques étaient excédentaires et non déficitaires et leurs employés bénéficiaient d'une prise en charge quasi-gratuite pour les soins et l'école alors qu'aujourd'hui elles ne vivent que de *joint-ventures* et d'injection de subventions d'Etat et ont une dette à l'égard de leurs créanciers privés et de leurs employés impayés depuis plusieurs années.¹

Ce retour à un âge d'or du mobutisme est évident dans le discours des anciens fonctionnaires et de tous les Congolais qui ont plus de 30 ans. Mais cette nostalgie d'un Etat qui fonctionnait, c'est-à-dire fournissait des services aux citoyens, se manifeste aussi en termes d'impératifs de politique publique. Selon le discours public congolais, il y a quatre signes qui devraient indiquer la renaissance de l'Etat :

- L'augmentation du budget : chaque année, l'Etat congolais doit être plus riche, le budget voté par le parlement doit être en constante augmentation (le budget 2012 vient d'être voté à 7 milliards de \$).
- Le paiement des salaires : les fonctionnaires et militaires devraient recevoir régulièrement leurs salaires ainsi que leurs arriérés qui s'élèvent à plusieurs années. Cet espoir de recevoir plusieurs années de traitement maintient à leur bureau des fonctionnaires qui ont depuis longtemps atteint l'âge de la retraite et n'ont de toute façon pas de pension.
- Une politique de grands travaux : les infrastructures devraient être reconstruites et une politique de grands travaux – les cinq chantiers du président Kabila –² se matérialiserait sur l'ensemble du territoire national, refaisant de l'Etat le bâtisseur de la nation qu'il a été par le passé.
- La fin des groupes armés : les groupes armés qui font régner l'insécurité à l'Est de la RDC depuis les années 90 devraient être neutralisés. En d'autres termes, grâce à une police et une armée efficaces, « l'autorité de l'Etat » serait restaurée dans l'Est de la RDC et la mission des Nations unies au Congo (MONUSCO) et le cortège des ONG internationales qui l'accompagnent n'auraient plus de raison d'être et quitteraient la RDC.

Dans la psyché politique congolaise, ces quatre développements marqueraient sans conteste le retour de l'Etat et de ses bienfaits essentiels: le développement, la sécurité et la

¹ Les entreprises publiques Miba (diamant), Okimo (or)-et Gécamines (cuivre et cobalt) sont toutes confrontées au problème de leur dette sociale vis-à-vis de plusieurs centaines d'employés. La MIBA reçoit régulièrement des injections de fonds du gouvernement mais, paradoxalement, son personnel est aussi régulièrement en grève pour défaut de paiement des salaires. "Congo-Kinshasa: Cinq mois d'arriérés des salaires - Miba, punition post-électorale ? » Le Phare, 9 janvier 2012.

² Les « cinq chantiers » sont le programme de reconstruction et de développement sur lequel le président a fait campagne en 2006.

souveraineté. Pour l'heure, depuis la fin de la transition en 2006, les Congolais n'ont vu que les prémices de ce retour de l'Etat qui avait été annoncé et était donc attendu pour le premier mandat du président Kabila. Ce mandat s'est malheureusement achevé sur un constat d'échec patent : seul le premier impératif de politique publique a été réalisé – de 2006 à 2012, le budget voté est passé de 1 à 7 milliards de \$ mais l'analyse de cette « amélioration » doit aller au-delà de la notion de budget voté et pour examiner en détail les budgets exécutés.³ Concernant les trois autres objectifs, ils font maintenant partie du programme du second mandat du président Kabila : les fonctionnaires et militaires attendent toujours leur paye, la politique de grands travaux balbutie timidement sur l'ensemble du territoire national et les groupes armés de l'Est sont plus actifs que jamais – comme le prouve la nouvelle rébellion du M23 au Nord Kivu. La réforme de l'administration élaborée durant la transition n'a pas dépassé le stade des séminaires et les espoirs de renaissance de l'Etat se heurtent à la réalité dramatique de l'Etat.⁴

2) L'état de l'Etat

Loin d'être une solution aux problèmes des citoyens congolais, l'Etat, c'est-à-dire l'administration, continue d'être un problème à la taille du pays. L'administration congolaise est une organisation en ruines qui survit grâce à l'assistanat international et est paralysée par un système de corruption.

Selon les déclarations officielles, d'environ 387 mille agents en 2000, l'administration congolaise est passée à environ 400 mille maintenant. Ces chiffres doivent être traités avec prudence dans la mesure où, depuis la guerre (et sans doute même avant), il n'y a plus de système de gestion fiable des effectifs de l'administration et il n'y a pas eu de recensement exhaustif des fonctionnaires, uniquement des recensements sectoriels à l'instigation des donateurs. L'évolution des effectifs dans le secteur public et le secteur privé a été inversement proportionnelle : tandis que l'emploi formel se réduisait drastiquement dans le secteur privé des années 80 aux années 90, l'emploi public gonflait sans véritable décision politique de recrutement massif. Pendant les années troublées, d'une part, les sorties de l'administration ont cessé (plus de départs à la retraite) et, d'autre part, le recrutement est devenu anarchique – chaque directeur d'administration, chef de service et/ou groupe armé décidant de son propre chef de recruter de nouveaux « agents publics ». Dans l'Est qui a été sous le contrôle de groupes armés de 1996 à 2006 et l'est encore en grande partie, l'administration compte de nombreuses « unités non mécanisées », c'est-à-dire d'employés qui n'ont pas été régulièrement recrutés. Par ailleurs, la pratique des fonctionnaires fantômes est courante dans l'administration : en 2005, un recensement des fonctionnaires de la ville de Kinshasa avait révélé que 20% d'entre eux n'existaient pas. Des exercices de

³ L'écart entre le budget voté et le budget exécuté est structurellement important en RDC.

⁴ Sur l'échec de la réforme de l'administration, lire Raphaël Diumasumbu Mukanga « Réforme administrative de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé », Afrique contemporaine, 2008/3, n°227.

recensement ont eu lieu dans l'armée et ont aussi mis en évidence de faux effectifs tandis que, dans le Sud-Kivu, environ la moitié des effectifs de police déclarés n'existe pas. Déclarer des sureffectifs permet évidemment de détourner une partie des primes qui font office de masse salariale.

Cette pratique très répandue met en lumière une caractéristique essentielle de l'administration congolaise : un bricolage constant de solutions qui permettent aux services de continuer à « fonctionner » mais sont illégales et font des fonctionnaires les premiers auteurs d'illégalité et les premiers prédateurs de la population. La carence salariale est compensée de deux façons : perception de taxes indues et gonflement fictif des effectifs. Les services administratifs font preuve d'une grande inventivité pour pallier leur manque de ressources. Cela va de l'inspection des finances qui faisait financer ses missions de contrôle par les organismes contrôlés aux juridictions qui font de l'occupation illégale, faute de pouvoir s'acheter ou louer des locaux. Dans les prisons qui sont systématiquement toutes en sous-effectifs, la règle du capita prévaut : des prisonniers remplacent les gardiens qui n'existent pas. La taxation indue à tout propos est un sport national : une étude a dénombré qu'une dizaine de services administratifs prélevaient des taxes sur le commerce des minerais à Mubi dans le territoire de Walikale – ces taxes étant réparties entre le salaire des agents, le fonctionnement du service et le sursalaire des responsables.⁵

Dans ce contexte, le secteur privé, le milieu associatif et les bailleurs se sont substitués depuis longtemps mais partiellement à une administration défailante – ce qui a donné naissance au concept d'ongisation de la société. Néanmoins, après la transition, les plus importants bailleurs ont décidé de reprendre l'aide institutionnelle afin de contribuer au retour de l'Etat dans ses missions traditionnelles. Le résultat n'est certes pas la renaissance de l'Etat mais une fraction minoritaire de l'administration congolaise bénéficie désormais de l'appui des bailleurs. Ces projets d'appui institutionnel se déclinent généralement selon le triptyque classique « formation-équipement-investissement ». L'Union européenne a ainsi soutenu les juridictions des Kivus et du district de l'Ituri pendant quatre ans en formant le personnel judiciaire, équipant les tribunaux et en construisant là où ils faisaient défaut. Récemment mise en déroute par les troupes moins nombreuses du M23, l'armée congolaise bénéficie de formations dispensées par de nombreux pays (Afrique du Sud, Belgique, Angola, Etats-Unis, Chine, etc.), de casernes construites par les Nations unies et, quand elle est en opération contre les groupes armés dans l'Est, les Nations unies lui fournissent un appui logistique (nourriture, transport, etc.). Là aussi se retrouve le triptyque « formation-équipement-investissement ». D'autres administrations reçoivent aussi un appui institutionnel qui permet d'obtenir des moyens de fonctionnement minimalistes mais

⁵ Lire Sebastien Melmoth « Extraction et commerce de la cassitérite dans le territoire de Walikale » in Jeroen Cuvelier, « La complexité de la gestion des ressources naturelles dans un contexte de fragilité de l'Etat: le cas de l'Est de la RDC », IPIS, 2010.

indispensables (par exemple, sous forme de véhicules) et quelques investissements (sous la forme de nouveaux bâtiments le plus souvent).⁶ Une étude détaillée des projets des bailleurs montrerait que, depuis 2006, la plupart des investissements administratifs sont le fait des bailleurs et non des autorités.

Néanmoins, si les bailleurs sont disposés à payer des formations, de l'équipement et un peu d'investissement pour l'administration congolaise, ils ne sont pas disposés à payer ce qui est le plus important pour faire fonctionner une administration : les salaires. Les rares tentatives de « complément de salaire » fourni par les bailleurs ont été des échecs retentissants⁷ et les donateurs ne veulent pas s'engager dans ce qu'ils perçoivent comme un piège fatal : se substituer à l'Etat sans pouvoir de commandement. C'est la raison pour laquelle chaque projet d'appui institutionnel est un jeu de persuasion et de pression pour obtenir un substitut salarial sous une forme indirecte. Pour les fonctionnaires congolais, les bailleurs acceptent de payer un nouveau bâtiment et une nouvelle politique mais refusent de payer ce qui est le plus important pour eux, plus important que leur environnement de travail et plus important que la politique qu'ils doivent appliquer : leur pain quotidien. Ces projets d'appui institutionnel génèrent donc des frustrations et une sourde contestation de leur bien-fondé chez ceux qui sont censés les mettre en œuvre.

Liée au problème salarial, la corruption est l'autre réalité fondamentale de l'administration congolaise. La prédation se retrouve à tous les étages, de la base au sommet de l'Etat. Ainsi que le signale Eric Kajemba dans cette publication, la corruption n'épargne pas l'administration communale tout comme elle n'épargne ni les policiers qui s'improvisent, par exemple, médiateurs entre familles dans les affaires de viol contre rémunération⁸ ni l'administration provinciale⁹ ni les magistrats dénoncés par l'exécutif lui-même¹⁰ ni les députés soupçonnés d'avoir reçu de l'argent pour faciliter la révision constitutionnelle de janvier 2011.¹¹ Comme cela s'est déjà produit par le passé, les récentes mises en cause du

⁶ Parmi les bénéficiaires de cet appui institutionnel, on peut citer notamment les ministères du plan, de l'environnement, la police, etc.

⁷ En Ituri, l'Union européenne a payé pendant un laps de temps limité des « primes » aux magistrats dans le cadre d'un projet de rétablissement du système judiciaire. Elle n'a pas souhaité poursuivre dans cette voie dans le cadre du projet suivant.

⁸ Alors que la loi congolaise interdit les arrangements transactionnels dans les affaires de viols.

⁹ « Révocation d'un cadre de l'administration publique œuvrant à la direction générale des recettes au Nord Kivu », Digital Congo, 19 juin 2012.

¹⁰ La corruption de la magistrature a été un des arguments avancés par le président pour justifier la mise à la retraite d'office d'un certain nombre d'entre eux en deux vagues.

¹¹ « Révision constitutionnelle: Congolais, indignions-nous!! » HuffingtonPost, 16 janvier 2011.

personnel de la primature sortant confirment les soupçons de corruption au sommet de l'appareil d'Etat.¹² Il semble, en fait, qu'il y ait une grande continuité entre le maréchal Mobutu, Laurent-Désiré et Joseph Kabila dans la mesure où la technique de détournement de fonds reste la même ou, en termes plus congolais, le « safari minier » continue. De même que la Gécamines était la « vache à lait » du régime Mobutu, Laurent Désiré Kabila accordait des concessions minières à des sociétés avant même d'être président en titre et, indirectement, Joseph Kabila a fait de même en juin 2010 en octroyant des droits de prospection pétrolière dans les blocs 3 et 5 situés dans des zones du Nord Kivu qui échappent largement au contrôle de l'armée et où les vrais maîtres du territoire sont les groupes armés.¹³ Les ressources naturelles – et plus particulièrement le secteur minier –¹⁴ constituent toujours la principale source des détournements de fonds selon un système éprouvé : octroi de concessions à bas prix à des sociétés fictives qui revendent quand les cours montent et détournement des taxes payées par les sociétés. Ainsi la publication du dernier rapport de l'ITIE qui indiquait un écart de plusieurs dizaines de millions entre les taxes perçues par l'Etat et les taxes déclarées par les sociétés a déclenché une réquisition du procureur général de la République.¹⁵ Quelques financiers étrangers bien introduits au palais présidentiel mettent en œuvre ces montages qui ne requièrent, après tout, que la signature des autorités congolaises compétentes. C'est ainsi qu'il y aurait 59 sociétés basées dans des paradis fiscaux qui opèreraient en RDC et 22 d'entre elles seraient liées à un homme d'affaires bien connu sur la place de Kinshasa.¹⁶ En plus de ce système de corruption d'Etat qui implique les instances dirigeantes, la corruption s'est répandue dans l'administration congolaise depuis le célèbre « débrouillez-vous » du maréchal Mobutu, et rien n'a encore été entrepris pour l'extirper.

L'effet pervers de la corruption est bien sûr d'être à la fois un poison qui ressemble à un remède. La petite corruption quotidienne permet aux fonctionnaires mal ou peu payés d'améliorer leur très maigre revenu mais elle bloque aussi toutes les politiques, vide de sens les institutions et surtout constitue un obstacle majeur à toute tentative de réforme administrative. En d'autres termes, elle permet aux fonctionnaires de survivre mais elle les empêche de se développer. En effet, d'une part, les bailleurs restent très circonspects sur l'intérêt d'investir dans une administration corrompue et, d'autre part, les réformes se heurtent aux efforts de préservation des systèmes de corruption en place comme en témoigne l'évolution du projet de chaîne des paiements dans l'armée. Promu par Eusec (la

¹² « L'affaire Muzito « bientôt » aux mains du PGR », Le Potentiel, 31 juillet 2012.

¹³ A ce propos, lire International Crisis Group, [L'or noir au Congo : risque d'instabilité ou opportunité de développement ?](#), 11 juillet 2012.

¹⁴ "Congo's Undisclosed ENRC Mine Stake Sale May Breach IMF Pact", Bloomberg, 28 mai 2012.

¹⁵ Rapport de l'administrateur indépendant de l'ITIE sur les revenus 2008-2009, ITIE, Fair Links, février 2012.

¹⁶ « Fraude minière en RDC: une enquête démasque 59 compagnies fictives », Radio Okapi, 29 mai 2012.

mission militaire de l'Union européenne), l'établissement d'une chaîne des paiements dans l'armée « propre » afin d'éviter le détournement des soldes des militaires a été contourné par l'attribution de « dotations spéciales » pour les régiments et autres nouvelles allocations financières. Par ailleurs, la résistance à une meilleure connaissance des effectifs policiers n'a pas d'autre origine que la continuation de la pratique des sureffectifs. Quant à la décentralisation, à en croire les autorités provinciales, son seul enjeu semble être la délégation du droit de taxer et non le développement des provinces.¹⁷

3) La lutte contre la corruption : d'illusion en fiction

Pour que l'écart entre le discours sur l'Etat et la réalité de l'Etat se réduise et que cesse la politique des incantations, la lutte contre la corruption devrait devenir une priorité nationale. Or, à l'instar de l'Etat, cette lutte est plus un discours qu'une réalité.

Un survol historique rapide de la lutte contre la corruption en RDC montre que les initiatives institutionnelles n'ont jamais été sérieuses - ou prises au sérieux par leurs promoteurs et les bailleurs - et que les initiatives non institutionnelles, de la société civile ne parviennent pas à enclencher une dynamique vertueuse. Le problème de la mauvaise gouvernance a été pourtant identifié très tôt comme une source de l'instabilité de la RDC. Les accords de Sun City prévoyaient la création d'une commission d'éthique et anti-corruption, ce qui fut fait sans grand résultat. Par conséquent, les bailleurs refusèrent de financer le prolongement de cette commission au-delà de la transition et la lutte contre la corruption fut intégrée dans la politique de réforme de l'administration avec la création d'une structure qui se voulait pérenne, l'observatoire du code d'éthique de l'agent public (OCEP) intégré dans l'organigramme du ministère de la fonction publique. Un collège de la bonne gouvernance fut créé à la présidence et de nouveaux outils légaux adoptés (loi anti-corruption en 2005, loi contre le blanchiment en 2007, cellule de renseignements financiers, etc.). La mise en œuvre de l'Initiative sur la transparence des industries extractives peut être intégrée dans la lutte contre la corruption mais sa progression très lente et son périmètre incomplet ne laissent que peu de place à l'espoir d'un changement véritable et ont démontré que rendre publique l'information financière n'est pas suffisant pour lutter contre la corruption.¹⁸

La présidentialisation de la lutte contre la corruption a marqué l'apogée de cette politique publique, le président en faisant une priorité à l'instar d'autres dirigeants de la région (le Camerounais Paul Biya, le Tchadien Idriss Déby et le burundais Pierre Nkurunziza). Comme

¹⁷ "Budget 2012: Le Katanga annonce la retenue à la source des 40 %", Le Potentiel, 1 octobre 2011. Pierre Englebert, "Incertitude, autonomie et parasitisme: les entités décentralisées et l'Etat en République démocratique du Congo", Politique africaine, juin 2012.

¹⁸ Le rapport de l'ITIE sur les revenus 2008 et 2009 a été publié au début de l'année 2012. A ce propos, lire International Crisis Group, [L'or noir au Congo : risque d'instabilité ou opportunité de développement ?](#), 11 juillet 2012.

ses homologues, Joseph Kabila mit la « tolérance zéro » au goût du jour avec, malheureusement, autant de succès que ses homologues dans la région. La tolérance zéro qui est censée s'appliquer de bas en haut du système administratif a conduit à zéro procès. Selon un mécanisme consacré, si certains ont payé de leur poste le lancement officiel de cette politique, ils n'ont pas été condamnés et cette politique a rapidement sombré dans les oubliettes de la mémoire administrative. Faute de moyens, la politique de lutte contre la corruption ne s'est pas institutionnalisée et est restée une incantation à usage politique, voire politicien.¹⁹

Par ailleurs, les initiatives de la société civile sur ce sujet sont encore dans une phase de démarrage. Par rapport au nombre considérable des ONG locales en RDC, celles qui se consacrent partiellement à la lutte contre la corruption ne sont qu'une petite minorité. Elles n'ont pas atteint la masse critique pour impulser un changement, ne serait-ce qu'au niveau local.

Dans ce contexte, les donateurs pratiquent une politique d'engagement minimal sur la question de la corruption. Dans les réunions de bailleurs à Kinshasa, on en parle un peu mais on agit le moins possible au prétexte qu'intervenir sur ce sujet suscitera inévitablement des tensions avec les autorités congolaises sans apporter aucun résultat effectif – les autres expériences africaines dans la région n'ayant certes pas été probantes. Les interventions se font donc ponctuellement, sur des cas précis et a posteriori. Il n'y a pas de projet spécifique d'envergure sur ce problème et les bailleurs préfèrent préserver leur image et leur accès auprès des autorités congolaises plutôt que d'appeler à une politique structurée et effective dans ce domaine. Attentifs même à leur vocabulaire, les bailleurs évitent de parler de corruption ou de mauvaise gouvernance et dissimulent le fond de leur pensée à travers des projets d'amélioration du climat des affaires qui ne permettent d'approcher qu'indirectement le problème réel – la sanction faisant dans ces projets toujours défaut.

En l'absence de pression extérieure et après l'échec des soi-disantes initiatives officielles, la société civile congolaise n'a d'autre option que de se mobiliser sur ce sujet afin de l'imposer sur l'agenda des bailleurs et d'exiger le paiement des salaires des fonctionnaires - préalable indispensable à une réduction de la corruption. Le salut ne viendra que de ce côté-là car ni l'opposition largement neutralisée ni les bailleurs n'ont la possibilité et la volonté de promouvoir cette politique. Seule une coalition formée par une société civile congolaise mobilisée et des organisations internationales pourront non pas mettre fin à la corruption mais imposer une telle politique pour permettre le retour tant attendu d'un Etat développeur et prestataire de services. L'état de l'Etat ne pourra s'améliorer qu'à ce prix et l'héritage de Mobutu ne pourra être surmonté qu'avec cet effort.

¹⁹ « RDC : la corruption se poursuit malgré les nouvelles lois anticorruption, selon l'Onu », Radio Okapi, 20 juin 2012. International Crisis Group, L'enlisement démocratique, 8 avril 2010.

Thierry Vircoulon