

THEME I : INDEPENDANCE CHA !CHA ! DANSER ENFIN LE BON PAS

« La République du Congo a été proclamée et notre pays est maintenant entre les mains de ses propres enfants. Ensemble, mes frères, mes sœurs, nous allons commencer une nouvelle lutte, une lutte sublime qui va mener notre pays à la paix, à la prospérité et à la grandeur. Nous allons établir ensemble la justice sociale et assurer que chacun reçoive la juste rémunération de son travail.

Nous allons montrer au monde ce que peut faire l'homme noir quand il travaille dans la liberté et nous allons faire du Congo le centre de rayonnement de l'Afrique tout entière. »
(Patrice Emery LUMUMBA, 30 juin 1960)

UNE REFORME NECESSAIRE : DEPASSER UNE CENTRALISATION ETOUFFANTE

*Par Antoinette Kankindi,
Strathmore University,
Kenya*

Résumé

Pour regarder avec optimisme l'avenir de la RDC à partir de ses 50 ans d'indépendance, il faut aller au-delà d'une logique qui tend à lire la cause de ses crises avec une certaine superficialité que cache un langage par trop médiatique. L'idée de refonder l'Etat, presque de le fonder semble la plus indiquée, étant donnée sa longue absence ou sa faillite selon l'angle que l'on adopte pour l'examiner. Le titre choisi voudrait explorer la forme de l'Etat qui répondrait à un des meilleurs atouts quasi inexplorés de la RDC, à savoir le pluralisme qui marque tout ce qu'elle est et tout ce qu'elle a. C'est là un aspect qui permettrait de parler de la forme de l'Etat qu'elle aurait du adopter, et faute de cela, elle s'est retrouvée recolonisée d'une manière beaucoup plus coriace. Nous proposerons donc une lecture critique de la centralisation à outrance comme obstacle à la démocratie. Et, en passant, il faudra épinglez quelques signes défectifs de la démocratie moderne elle-même afin d'arriver à une conclusion concernant les pistes de réforme de l'une et de l'autre.

1. Introduction

Dans la réflexion qui va suivre, nous voulons poser le problème de la refondation de l'Etat congolais dans le contexte des interrogations qui ont surgi depuis 1960 sur la forme à donner à cet Etat dans le monde actuel. Nous déblaierons d'abord le terrain du problème en interrogeant la manière dont les médias ont perçu hier et perçoivent maintenant encore les enjeux du devenir politique congolais dans la tension entre une centralisation extrême et une décentralisation incohérente. Nous présenterons ensuite une vision fédérale du Congo comme voie de sortie des impasses actuelles, à partir d'une approche théorique de ce qu'est réellement le fédéralisme. Nous proposerons enfin des perspectives concrètes pour la refondation de l'Etat congolais ici et maintenant, sur la base de ce que nous considérons comme le cœur du problème : la construction d'une société de coexistence paisible entre ses différentes composantes.

2. Un processus vicié

Les discussions sur l'avenir de la RDC sont dominées par un langage stéréotypé et pessimiste. C'est notamment le cas de la persistance des conflits expliqués toujours en termes ethniques, ou aussi le protagonisme grandissant d'une action humanitaire dont le réalisme peut souvent se révéler douteux. Nous assistons ces dernières années à une participation globale sans précédent dans les questions congolaises. En effet, là où il y avait seulement quelques diplomates et hommes d'affaires européens qui négociaient directement avec les plus hauts niveaux d'un leadership dictatorial, nous avons maintenant un mélange chaque fois plus diffus d'organismes de tous genres parlant au nom d'entités plus ou moins anonymes grâce à une orchestration savante par médias interposés. Tous parlent (et peut-être travaillent à) d'un effondrement imminent. La vision d'un avenir meilleur doit commencer à partir d'une approche qui aille au-delà d'une logique viciée avec laquelle les faiseurs d'opinion traitent la RDC. C'est la logique qui cherche des échappatoires historiques en fabriquant de toutes pièces sans se soucier du poids humain que porte l'histoire. Etant donné l'impossibilité de défaire tous les nœuds du langage médiatique ici, il faut tout au plus éviter de tomber dans la même tentation et aller droit au cœur du problème. Tout d'abord, il est utile de faire face à la cause éloignée de la crise, qui n'est pas exclusive à la RDC. Principalement, il s'agit de la nature de l'État postcolonial. Les plus grands obstacles à la paix et au développement durable qu'est la corruption à tous les niveaux de la gouvernance, ainsi que les conflits armés, sont à la fois des conséquences de l'échec de l'État et de l'ingérence extérieure. Et cela depuis la politique coloniale, la politique de la guerre froide et aujourd'hui face aux sables mouvants de la nouvelle géopolitique après la chute du mur de Berlin, avec le renforcement du rôle d'une l'ONU dont les résolutions sont si souvent inefficaces. Le désespoir économique et la violence ethnique remontent à cette origine même politique dans ses différentes dimensions.

C'est ce contexte précis qui oblige au retour à la question de la crise de l'État moderne, en tout cas de ses limites du point de vue de la réalité africaine. Le panorama de l'Afrique contemporaine laisse croire que celle-ci est encore, au moins à bien des égards, à la recherche de son indépendance. La chute des idéologies qui ont entretenu la guerre froide a révélé avec insistance que la forme d'État-Nation héritée de la colonisation ne répondait pas aux réalités africaines. Le nombre d'années d'indépendance correspond presque au nombre de conflits endémiques qui ont ravagé le continent depuis l'époque de la décolonisation jusqu'à ce jour, quoique les guerres africaines d'aujourd'hui n'aient plus grand-chose en commun avec les rebellions des années 1960. Le continent totalise à lui seul, le plus grand nombre de populations réfugiées et/ou déplacées. La mention des conflits est faite dès à présent car c'est à première vue la conflictualité en Afrique qui a menacé très tôt la forme de l'État-Nation. Mais avant d'examiner d'autres raisons de la faiblesse de cette forme de gouvernance politique, il faut immédiatement disqualifier deux sortes d'opinion à propos de la violence en Afrique : celle qui veut faire croire que la violence constitue un élément intrinsèque à la culture africaine d'une part ; et d'autre part celle qui soutient que la colonisation a été le pire pour l'Afrique et que sans elle, le continent serait en paix. Ces deux opinions constituent des extrêmes dangereux pour l'identité africaine. Il faut aussi ajouter que ceux qui veulent juger l'Afrique en appliquant les paradigmes du passé occidental ou le modèle de la démocratie libérale aboutissent à un diagnostic incorrect.

La *Polis* africaine souffre d'abord du poids de la virtualité des frontières coloniales. Ce poids n'a pas seulement déstabilisé l'État. On pourrait dire qu'il était déjà, à la veille de la vague des indépendances, un obstacle majeur à sa formation. De telle sorte qu'il serait légitime de

penser qu'il n'y a eu d'Etat que dans la forme et pas dans le fond. Il faut tenir compte du fait que les conflits ont été fomentés par les pouvoirs coloniaux qui, pour régner, n'ont pas résisté à la tentation de diviser. On pourrait pousser la considération jusqu'à affirmer que l'Etat est encore à bâtir au sud du Sahara, exception faite de l'Afrique du Sud, un cas bien particulier. Mais pourquoi l'Etat-il est encore à bâtir? L'acception même du concept d'Etat et ce qu'il est devenu en Afrique après 1960 sont une preuve évidente de son inexistence au sens strict. Il s'agit du concept d'Etat moderne consolidé en Europe occidentale surtout avec les monarchies française, espagnole et suédoise, il y a environ cinq siècles. Ses caractéristiques marquantes sont généralement de grandes armées, un pouvoir économique résultant de taxes et impôts systématiquement prélevés sur la population et une bureaucratie fortement centralisée capable d'exercer une autorité souveraine sur un territoire relativement immense¹.

Sous cette forme, l'Etat s'occupait de l'ordre, de la sécurité, des lois, et de la protection du droit de propriété, ce qui lui a, du reste, permis d'offrir les conditions nécessaires à un accroissement économique sans précédent. C'est cette dimension formelle de l'Etat décrite ci haut qui fait croire que l'Afrique a hérité du temps colonial la forme d'un Etat moderne. Redéfini avec plus de force par la philosophie rationaliste, celui-ci était, cependant, né des conditions spécifiquement européennes qui, d'une manière ou d'une autre, l'ont plutôt exigé. Le débat contemporain sur la crise de l'Etat, en Afrique, est en train de démontrer qu'il portait probablement en soi les limites de son universalisation. D'après certains, il est fort possible que les problèmes sociopolitiques propres à différents contextes géographiques, en ce moment, soient dus au fait d'avoir négligé d'approfondir cette réalité². Voyons en bref en quoi consistait cette réalité à l'origine du concept d'Etat, ce qui permettra d'en montrer les limites, et ainsi poser les prémisses d'une analyse déblayant le terrain pour proposer une structure de l'Etat répondant aux particularités du Congo/Zaïre.

On distingue généralement trois phases dans ce processus³ : la progressive concentration du pouvoir politique qui s'érigea en souverain, souvent en souverain absolu ; le constitutionalisme libéral qui naquit avec l'objectif de limiter le pouvoir absolu de la première phase au plan interne en le divisant et en spécifiant ses compétences ; et finalement la phase de la démocratisation du pouvoir par laquelle, à travers la participation universelle une nouvelle légitimité est conférée à l'Etat et, avec elle, le mandat d'une intervention sociale majeure. La première phase caractérisa le Bas Moyen-âge avec une résurgence du droit romain qui suggérait aux princes la revendication pour eux-mêmes de la *plenitudo potestatis*⁴. Une fois qu'ils l'acquéraient, ils l'exerçaient au détriment des pouvoirs locaux, jusque là exercés par des seigneurs féodaux ; et au détriment des pouvoirs extérieurs, normalement exercés soit par un empereur, soit par un pape. En l'hégémonie à la nouvelle entité, et le roi devenait un

¹ Fukuyama, F. (2004), *State-Building. Governance and World order in the 21st Century*, Cornell University Press, p.15 (La traduction du titre en français serait: La construction de l'Etat. Vers un nouvel ordre mondial au 21^{ème} siècle). C'est dans ce livre où Francis Fukuyama a théorisé son concept de « Failed States », des Etats qui ont échoué, un peu comme des Etudiants recalés aux examens pour n'avoir pas bien appris leurs sujets. Les examens en fonction desquels il juge avec dureté les Etats sous- développés de l'Afrique subsaharienne sont les critères de développement tracés par les bailleurs de fond. Quoi qu'il ait raison sur bien des points concernant le leadership, il se pourrait qu'il n'ait pas vraiment pensé qu'il n'y avait pas, en Afrique, d'Etats à proprement parler. Il est hasardeux de remettre en question une autorité comme la sienne. Néanmoins, pour de raisons de cohérence historique, il est opportun de revisiter ce concept.

² Cruz, A., (1999), *Ethos y Polis. Bases para la reconstrucción de la filosofía política*, Eunsa, Pamplona, p. 44. (La traduction de ce titre en français serait : Ethos et Polis. Fondements pour une reconstruction de la philosophie politique)

³ Ibidem, pp.44-45

⁴ Plénitude du pouvoir

monarque. Dès lors le pouvoir s'exerce à partir d'une seule source qui a le monopole de la chose publique sur tout le territoire et sur tous les citoyens.

Un trait marquant de cette phase, c'est la relation souverain-sujet qui crée l'uniformisation de tous les sujets, les citoyens, ouvrant ainsi la voie au processus de démocratisation dans sa dimension égalitariste. L'Etat ainsi formé est incapable d'assimiler les différences dans la condition politique de ses membres qui ne sont que ses sujets (égaux), auxquels il a aussi tendance à imposer un système légal uniforme.

Le facteur ayant le plus déterminé cette évolution des choses était la guerre. En cette période l'effort de guerre visait à soumettre, sur le plan interne, les divisions et résistances intestines d'une part ; et d'autre part il visait à accroître la capacité d'affronter avec succès une possible agression de l'extérieur. C'est dans ce contexte que Machiavel a élaboré sa théorie de la souveraineté comme étant le monopole de la guerre réduisant donc l'essentiel de l'Etat à une situation marginale et exceptionnelle, plutôt qu'à la tâche d'une gestion ordinaire des affaires publiques qui justifie toute gouvernance. La concentration d'un pouvoir pareille suscita la nécessité de le limiter en le soumettant à la loi. Et c'est de cette manière qu'apparut la division du pouvoir en trois, mais pour des raisons fonctionnelles en lieu et place des raisons personnelles ou même territoriales.

Le constitutionalisme libéral, quant à lui, limitait ce pouvoir par d'autres moyens rendus possibles par la distinction entre l'Etat comme une entité différente de la société civile composée des gouvernés, citoyens libres. Leur liberté et leurs droits individuels et inaliénables devenaient la limite du pouvoir souverain. L'Etat prit ainsi une structure légale, qui comptait déjà avec son monopole de la force, et maintenant aussi le pouvoir de garantir la liberté économique de laquelle il va tirer tant de profit pour contrôler les gouvernés. Mais les gouvernés sont membres d'une société civile autonome qui ne peut être confondue avec l'Etat lui-même. C'est comme cela que l'économie de marché (libre) a pu se développer. Il faut seulement ajouter que l'économie étant l'apanage des bourgeois, la poursuite progressive de leurs intérêts allait influencer la politique et conséquemment le fonctionnement de l'Etat consistant en une fonction de contrôle et de sécurité. L'identité du citoyen individuel dans ce cadre est, comme on l'a vu plus haut, une identité uniforme et même uniformisante car l'ordre social nouveau n'est pas un ordre intégrateur, mais plutôt accumulateur.

Le mouvement démocratique intervint pour mettre en question la légitimité de l'Etat libéral surtout dans sa légalité, dont l'établissement n'était pas participatif. Si seul un petit groupe avait le pouvoir de décréter la loi, alors l'égalité devant cette loi n'était que formelle. En plus cette loi, matériellement parlant ne représentait que les intérêts de ce petit groupe avec un préjudice certain pour le reste de citoyens. C'est donc pour réclamer une juste représentation des intérêts de tous que la démocratie égalitariste va s'imposer. L'égalité devant la loi devrait s'accompagner d'égalité en matière de participation politique. On en vint alors à revendiquer l'universalité de la participation politique et la démocratisation de l'Etat dans un esprit purement libéral. Le changement que la démocratisation introduisait n'était pas une modification de l'Etat constitutionnel libéral mais son vrai accomplissement, c'est-à-dire sa progressive transformation vers un Etat libéral de bien-être social appuyé par les théoriciens de l'interventionnisme de l'Etat comme Marshall, Keynes, etc.

La configuration de l'Etat se montre, à partir de cette étape, comme une entité différente de la société elle-même. Celle-ci est autonome mais elle n'a pas de lois fixes car elle est le domaine de pluralisme. Alors elle se trouve en situations de conflit qu'elle ne peut pas résoudre seule,

ce qui

implique l'intervention de l'Etat dans ses fonctions régulatrices. La société aussi se dessaisit souvent des responsabilités publiques, ce qui requiert une réponse de la part de l'Etat, réponse qui, compte tenu de l'autonomie de la société, finit par consister en contrôle et supervision au lieu d'une action configuratrice et intégrative. Logiquement, le résultat final est un appareil étatique gigantesque de contrôle et l'autonomie du social n'est en réalité qu'une complète bureaucratisation, c'est-à-dire, tout le contraire d'une vraie autonomie. Le gigantisme est prouvé par l'omniprésence de l'Etat dans toutes les activités humaines : de l'éducation à l'économie, de la sécurité sociale à la santé, de l'administration interne à la politique étrangère... L'Etat façonne, contrôle, supervise, réglemente, légifère, autorise, proscriit, même dans le domaine privé comme le mariage, la naissance, la liberté religieuse, etc.

La modernité libérale occidentale comme réalité sociopolitique qui a créé l'Etat moderne n'a pas d'équivalent en Afrique sub-saharienne avant les indépendances. C'est pour cette raison que l'effort de calquer ce modèle sur l'Afrique noire a eu des résultats frustrants et même régressifs. Et c'est là la preuve majeure des limites de son universalisation. L'appareil gigantesque de l'Etat forcément centralisé et lourdement bureaucratique projeté sur une société déstabilisée par une colonisation brutale et, plus tard, par des dictatures non moins brutales semble avoir corroboré une vieille définition de l'Etat dans sa finalité. La finalité de l'Etat est toujours la même et elle consiste à limiter l'individu, le dompter, l'assujettir, le subjugué⁵.

Comme appareil, l'Etat peut vraiment faire tout cela, surtout si l'on considère que dans sa forme moderne copiée en Afrique, il est une association politique qui établit une souveraineté juridictionnelle sur un territoire limité par des frontières conventionnelles, et l'exercice de son pouvoir central est assuré par des institutions publiques. L'organisation sociale relève de la responsabilité de ces institutions dont le financement est aussi public. En tant qu'association ou entité il ne coïncide pas avec une réalité sociologique englobant les besoins et aspirations concrètes des citoyens: il n'est qu'un appareil au sens littéral du mot. En tant que tel, il agit souvent contre ces besoins et aspirations. Même si l'Etat a toujours été regardé comme la catégorie fondamentale de la vie politique, aujourd'hui son rôle et son sens sont remis en question par des faits concrets. L'émergence de ce que Fukuyama a appelé « Etats défaillants » et que d'autres ont appelé « Etats creux/vides »⁷ démontre, une fois de plus, que ce modèle caractérisé par une sorte d'ultracentralisation du pouvoir ne garantit pas l'ordre social qui porte vers un développement des citoyens.

L'Afrique de ce moment présente une intéressante photographie de ce que l'on pourrait appeler « Etats creux » : le Liberia et la Sierra Leone (jusqu'il y a peu), la Somalie, le Sud du Soudan, le Zimbabwe, et dans une certaine mesure, la République Démocratique du Congo. Si l'on s'en tient à la forme, on peut dire que ces pays sont des Etats puisqu'ils ont une souveraineté, des institutions publiques, une légitimité, le monopole de la force et un territoire. Encore que cela n'est plus possible pour la Somalie. Cependant, sur le fond, il serait absolument prétentieux de l'affirmer. Le caractère multiethnique de la plus grande partie des pays dont la forme superficielle est l'Etat, et sa conséquence directe sur « l'in-naturalité » des frontières qui les délimitent, constitue une autre preuve que l'Etat qui correspond à une nation est le privilège de l'Europe occidentale. On dirait même un privilège partiel car l'Europe des années 1990 a connu aussi son

⁵ Heywood, A. (2002), *Politics*, Palgrave, New ork, p.85. Heywood cite Max Stirner, *The Ego and his own*, 1845 en ces termes : « The purpose of the State is always the same : to limit the individual, to tame him, to subjugate him »

lot d'«Etats défaillants » après l'éclatement de l'ancienne Union Soviétique et l'implosion de l'ex- Yougoslavie. L'absence de la réalité « nation » est la raison qui explique la possibilité d'Etat « creux » pour ne pas dire vide de son contenu original.

Par exemple, en Afrique sub-saharienne, le manque objectif de synchronie entre le développement de la nationalité et l'Etat hérité du colonialisme a fait qu'il n'y ait pas un seul pays qui n'ait pas une ou plusieurs minorités ethniques à cheval sur les frontières respectives. C'est là un facteur qui s'est révélé nécessairement explosif en cas de crise économique ou de secousses géopolitiques. En fait ce maillon est précisément celui qui a cédé sous la pression de la dette internationale administrée par des dictateurs et alimentant la conflictualité interne. Il a cédé à la chute de l'équilibre bipolaire qui a coïncidé avec une tendance à la violation du droit international, la faiblesse (ou l'impuissance) des institutions comme les Nations Unies et l'ancienne Organisation de l'Unité Africaine devenue Union Africaine.

Si la structure de l'Etat est superficielle, on voit alors à quel point elle peut contribuer à bloquer tout développement politique et ouvrir la voie à ce que Nkrumah avait pressenti comme étant le néo-colonialisme, à savoir le colonialisme économique. La destinée des soi-disant Etats a fini entre les mains des corporations puissantes économiquement. Dans ces conditions la conflictualité prend une autre forme, c'est un jeu maintenu et alimenté par les pouvoirs forts de la globalisation qui profitent justement de l'absence de vrais Etats pour imposer leur contrôle. Une nouvelle manière de coloniser ! Voilà un bon nombre de raisons qui justifient un changement de perspective, une remise en question de la structure de l'Etat.

2. CHANGER DE CAP

Les nouveaux équilibres géopolitiques ont capté cette urgence de changer de cap. Cela s'est cristallisé dans la vague de nouvelles constitutions reformées qui, cependant, ne semblent pas avoir trouvé la meilleure structure de l'Etat. En tout cas l'exemple du Congo/Zaïre est plus criant. La nouvelle constitution de février 2006 propose une décentralisation qui cache mal, ou pas du tout, le pouvoir encore concentré au niveau central. Il y a eu des résistances trop fortes à adopter le fédéralisme. Pourtant, étant donné la variété de ses richesses humaines et naturelles, l'étendue de son territoire, le Congo devrait faire face à moins de difficultés pour un développement rapide en adoptant ce système. C'est pour cette raison qu'il est opportun de proposer le fédéralisme comme étant la meilleure forme qui réponde à ses spécificités. Cette proposition se veut être adressée à ceux qui ont à cœur une éducation civique sortant des sentiers battus du slogan facile.

L'adoption de la démocratie comme principe de gouvernance politique est en train d'être universalisée, mais l'on voit que, comme le concept d'Etat, elle a des défauts qui lui sont pratiquement endogènes. Le premier semble être la philosophie individualiste du libéralisme qui l'inspire. L'individualisme est incapable de structurer une gouvernance du bien commun et paralyse donc toute forme politique. La démocratie moderne, d'autre part, a renoncé à tout principe moral universel, ce qui explique pourquoi elle recourt à la corruption pour organiser son propre fonctionnement. Elle transforme ainsi l'activité politique en une sorte de champ ouvert aux plus opportunistes. Cependant, puisque la démocratie est fondée sur le principe de la liberté et de l'égalité, elle devrait être corrigée ou améliorée de ses défauts d'abord pour pouvoir construire une forme politique viable. Le correctif de la démocratie ne peut que venir de la considération de l'objet de gouvernance : les personnes et leurs communautés dans leur dignité, les personnes dans leurs besoins concrets, d'où l'importance de l'égalité et de la

liberté. Mais cette « égalité ne peut pas être forcée par le pouvoir politique au-delà des principes de justice et de respect de la juste liberté⁶ » des personnes.

On pourrait se demander : « Mais quel est donc le genre de société qui puisse rendre possible une vraie démocratie ? » Aristote avait considéré la question et sa conclusion était que la démocratie était rendue possible par une classe moyenne de citoyens. Ce doit être une majorité de citoyens libres et égaux réellement, ayant droit de participer au pouvoir politique d'une manière réelle. Ceci est différent de la tendance à réduire la participation politique au suffrage universel direct qui, souvent, finit par un choix entre le maintien d'un establishment politique ou son remplacement par un autre dans le contexte du jeu des partis politiques. Ceci finit par devenir un jeu d'intérêts partisans bien loin de la gouvernance du bien commun à tous. Adopté par un système politique centralisé, la démocratie ainsi entendue promeut, en pratique une culture discriminatoire, une compétition entre partis politiques et des institutions injustes, sans oublier qu'elle recourt, sans ambages, à la corruption à tous les niveaux en commençant par le plus haut. Le fédéralisme présente des caractéristiques qui peuvent ajuster la démocratie aux besoins des citoyens et structurer des institutions y répondant mieux qu'une décentralisation qui n'est autre chose qu'une *longa manus* d'un pouvoir fortement encre en un centre de pouvoir. En permettant une plus objective application de la démocratie, le système fédéral forge un Etat qui a plus de chance d'être un Etat de droit, particulièrement pour des pays à haute diversité comme la RDC.

Parmi les facteurs qui justifient la formation d'une fédération l'on compte la similarité historique qui unit des communautés politiques différentes mais ayant chacune une identité politique propre, des traditions propres à préserver. Aux Etats-Unis il y eut nécessité de former un gouvernement central mais en même temps détermination de préserver, défendre et promouvoir les libertés individuelles et celles des Etats fédérés. Nous avons dans ce qu'on appelle *Federalist Papers* une explication détaillée⁷, par Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, de la manière dont la convention établissant la fédération a veillé à défendre l'équilibre entre les deux instances d'exercice de pouvoir dans l'intérêt de l'Etat Fédéral, des Etats Fédérés, et des citoyens. La même chose est arrivée en Allemagne où la tradition régionale a été conservée sans porter préjudice à l'appartenance et la construction d'un même pays, malgré l'interlude terrible des années du nazisme. En fait la structure fédérale qui y a si bien réussi a été, au début, imposée par les alliés comme condition de leur appui à la reconstruction. Ils avaient donc bien compris que ce serait la forme qui assurerait une reprise au pays après la seconde guerre mondiale.

Un autre facteur intervenant dans la genèse d'un système fédéral c'est l'existence d'une menace externe ou l'aspiration à un rôle plus effectif dans les affaires internationales, principalement en relation avec les Etats limitrophes. Une voix et un poids diplomatique plus forts sont nécessaires

pour négocier des traités et faire des alliances. Ce facteur a également hâté la formation de la fédération allemande face aux autres puissances européennes. L'autosuffisance dans la gestion des affaires publiques n'est jamais viable, elle conduit vers l'isolement de l'Etat qui s'y enferme et les résultats sont néfastes pour ses populations. Finalement l'extension géographique influence aussi la formation d'une fédération d'Etats. En fait, pratiquement tous les pays à territoire étendu ont adopté le fédéralisme comme système politique : les Etats-Unis, le Canada, le Brésil, l'Australie, le Mexique et l'Inde. Les Etats géographiquement grands ont nécessairement une grande diversité culturelle avec des traditions régionales fortes

⁶ Alvira, R. (2006), Démocratie et Cité de Dieu, document inédit.

⁷ <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/>

et bien distinctes. Ceci requiert une gouvernance adéquate, c'est-à-dire un échelonnement d'institutions au-delà des limites d'un système unitaire. A la diversité culturelle correspond aussi une diversité ethnique et souvent, une diversité de ressources économiques. Dans ces conditions précises, le fédéralisme a prouvé être le système qui tire le mieux profit de cette diversité qui, en son sein, cesse d'être une occasion de division. Au Canada, par exemple, la diversité ne tient pas seulement aux traditions, elle est également linguistique. En Inde, la diversité, en tout cas au Punjab et au Kashmir, tient aussi à la religion.

La caractéristique la plus importante d'une fédération d'Etat c'est l'équilibre et l'autonomie qui existent entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs fédérés. En observant ces caractéristiques, on voit que, de toute évidence, l'avantage le plus important du système fédéral sur toute forme de centralisation et/ou décentralisation, c'est que la périphérie a une voix et un rôle politique clairs, sûrs, autonomes et dynamiques, définis et garantis par une constitution que le pouvoir fédéral ne peut pas modifier sans la participation du pouvoir fédéré. Les Etats fédérés jouissent d'une gamme de pouvoirs autonomes et ont une représentation directe au niveau central à travers un mécanisme dynamique. Il y a une coopération entre les deux niveaux, pas une subordination, même sur le plan financier. Un deuxième avantage non moins négligeable est la limitation du pouvoir central par une autre gamme de « checks and balances » exercés au niveau régional pour la protection de la liberté des citoyens. Finalement, le système fédéral s'est montré, jusqu'à maintenant le seul capable de résorber les tensions et divisions pour maintenir une unité et une cohérence autrement impossibles dans des sociétés fragmentées. C'est pour cela qu'il constitue le système le plus adéquat à des pays à grande variété ethnique comme la RDC.

Les fédérations ont déjà démontré qu'elles étaient capables même de vaincre les séparatismes puisque l'autonomie des identités y est respectée. Elles font également face aux contraintes causées par des immigrations massives mieux que les autres systèmes étatiques. Heywood pense que ceci est même le meilleur mérite de la fédération aux Etats-Unis⁸. Il est aisé de voir en ce dernier avantage la bouée de sauvetage pour la RDC qui partage une longue frontière avec neuf pays différents des suites du dépiècement de l'Afrique à la conférence de Berlin. L'identité des populations frontalières trouverait automatiquement une solution que les tensions d'un système centralisé et/ou décentralisé rendent impossible en appliquant l'exclusion sous prétexte de nationalisme. Il est donc possible d'en finir avec les amertumes et les ressentiments divisionnistes hérités du temps colonial et entretenus par les dictatures successives. Bien plus il est possible d'en finir sans recourir à la guerre dont les conséquences n'ont pu et ne peuvent être que néfastes.

En bref on peut comprendre que le fédéralisme, étant un système qui instaure le partage équilibré de l'exercice du pouvoir entre deux ordres politiques régional et central, puisse assurer mieux la souveraineté constitutionnelle des deux ordres d'une manière complémentaire et collaborative. C'est d'ailleurs pour cette raison que ce système suscite toujours l'intérêt politique. Il ne divise pas la souveraineté, il respecte plutôt son titulaire originel, le peuple, quand il assure constitutionnellement la participation active de la périphérie de manière indépendante. Il empêche donc le danger de voir cette souveraineté du peuple usurpée par un pouvoir central exclusivement et, encore moins par une seule personne et son cacique politique. En plus il y a des preuves tangibles qui démontrent empiriquement combien ce système offre les conditions légitimes d'une plus grande stabilité politique, une

⁸Heywood, A.(2002) p.164: "The genius of US federalism, for instance, was perhaps less that it provided the basis for unity among the 13 original states, and more that it invested the USA with an institutional mechanism that enabled it to absorb the strains that the immigration exerted from the mid- nineteenth century onwards"

confiance entre citoyens et le dépassement de possibles clivages culturels. En fait le fédéralisme est basé sur un *pactum foederis* ou accord dans la volonté de vivre et se développer ensemble.

La décentralisation, quant à elle, relève toujours d'un système unitaire, c'est-à-dire un système dans lequel le pouvoir souverain est investi en une seule institution politique qui décide tout. Mis à part le cas « pathologique » des dictatures et les régimes totalitaires, l'institution la plus unitaire est, par exemple, le parlement britannique et son autorité législative absolument unique. Il fait et défait les lois discrétionnairement, ses pouvoirs ne sont ni codifiés ni contrôlés par une constitution écrite. Il n'y a pas d'autres instances qui puissent les mettre en cause. Les institutions locales peuvent être organisées, réorganisées et même supprimées avec la même discrétion. Le terme anglais « *devolution* » est devenu l'expression la plus exacte de la décentralisation. Il implique le transfert par le gouvernement central de certains pouvoirs à des institutions régionales⁹. Heywood explique que le verbe anglais « *devolve* » veut dire passer ou transférer les pouvoirs et devoirs d'une haute autorité à une qui lui soit inférieure.

La différence entre cette décentralisation détaillée et le fédéralisme consiste dans le fait que même si leurs juridictions territoriales sont similaires, les entités décentralisées n'ont pas et ne participent pas de la souveraineté qui est exclusivement du ressort du gouvernement central. Leurs compétences et leur pouvoir dérivent et sont conférés par le pouvoir central qui en garde le monopole. Dans sa forme la plus faible, à savoir la décentralisation administrative comme celle consacrée dans la nouvelle constitution de la RDC, « *devolution* » veut dire que les institutions régionales sont appelées à mettre en pratique des décisions et règlements pris ailleurs. Dans sa forme législative, les assemblées régionales ont un certain pouvoir de décision mais il est limité par la loi sur la décentralisation qui les institue. Le pouvoir des entités décentralisées reste ainsi à la merci du pouvoir législatif qui peut le révoquer discrétionnairement. Au fond cette constitution aura repris les dispositions de la loi fondamentale de 1960 qui parle de la RDC comme s'il s'agissait encore d'une colonie. Certains parlent de cette loi fondamentale et de la constitution de Luluabourg comme des tentatives fédéralistes, mais elles ne le sont pas. Elles sont l'une centralisatrice et l'autre une tentative de décentralisation. Elles ont bel et bien contribué à la forte centralisation du pouvoir.

La différence entre le fédéralisme et la décentralisation se situe donc au niveau de la source de pouvoir et pas seulement au niveau de leurs compétences respectives¹⁰. Dans le système fédéral le pouvoir des Etats fédérés est constitutionnel et ne peut pas être modifié sans leur participation. Dans un système décentralisé et même fortement décentralisé, il est délégué par le pouvoir central aux entités régionales par une loi, et donc il peut être facilement retiré, modifié, en tout cas manipulé par un parlement central sans que les assemblées régionales puissent y résister. Le contrôle que le pouvoir central conserve de cette manière réduit toujours la souveraineté et finit par soumettre les populations locales à des contraintes lourdes. Il ne faut pas négliger aussi la voie facilement ouverte par et pour la corruption de même que la manipulation des institutions régionales à partir du centre. Ceci peut fomenter ce que Heywood appelle un système de colonialisme interne¹¹ au sein duquel la périphérie géographique est exploitée aisément par le centre. Il explique, par exemple, que le nationalisme en Ecosse et au pays de Galles en Grande-Bretagne vient, en partie, du fait de la

⁹ Heywood, A. (2002), p.167

¹⁰ Watts, R.L., (1998), *Federalism, federal political systems, and federations*, in *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 1:117-37

¹¹ Heywood, A. (2002), p.171

subordination économique de ces régions vis-à-vis de l'Angleterre, surtout du sud-est de l'Angleterre. Cette subordination s'accroît à cause de la dépendance de ces régions sur l'industrie lourde anglaise, le chômage, et le niveau bas des salaires dans ces régions. Les assemblées décentralisées n'ont pas de pouvoir législatif.

Des éléments de différence qui précèdent, l'on peut conclure les avantages du système fédéral trois points importants : son adaptabilité plus flexible aux exigences de l'économie devenue globale, la complémentarité des relations institutionnelles qui permettent une consultation, coopération et coordination sur un terrain réel et sa capacité d'intégrer l'unité et la diversité pour une plus grande stabilité de l'ensemble. Ces avantages montrent bien pourquoi le système fédéral permet plus de participation démocratique et plus de responsabilité publique.

Au-delà de nos peurs au Congo

Les détracteurs du système fédéral, en tout cas ceux qui s'y sont opposés au cours de l'étrange processus qui a conduit à la constitution en vigueur en RDC, doutent de sa capacité intégratrice. Ils soutiennent que dans une société multiethnique où les différences régionales sont aussi marquées qu'en RDC, il favoriserait trop les intérêts régionaux qui finiraient en des divisions insurmontables. C'est là un cas théorique seulement, on dirait même hypothétique. Une crainte pareille a conduit l'Afrique du Sud à adopter la fameuse « devolution » plutôt que la fédération. La réalité pratique démontre le contraire. Dans une analyse de la solution aux conflits au sein du système fédéral, Gagnon¹² démontre qu'il ne faut pas juger si le système peut éliminer les conflits. Il faut en revanche tester son habileté à résoudre les conflits qui surgissent. Les conflits sont parfois inévitables dans les relations sociales. Les systèmes fédéraux qui semblent avoir résisté au test de l'histoire ne l'ont pas fait pour avoir éliminé toute possibilité de conflit, mais pour avoir su les résoudre en utilisant les mécanismes de consultation, coopération et collaborations dont ils se sont dotés. Les instances de dialogues sont plus près des problèmes à résoudre. C'est de cette manière que le système fédéral arrive à favoriser une culture politique de vraie tolérance parce que reconnaissant les caractéristiques distinctives des groupes humains, des régions, etc.

L'échec de certaines fédérations dans le tiers-monde aussi a fait croire qu'il s'agissait d'un système défectueux. Mais cet échec est à imputer à l'immaturité politique du leadership dans le tiers-monde longtemps incapable d'assumer et d'assimiler la discipline qu'exige la combinaison « shared rule » (gouvernance partagée au niveau fédéral) et « self-rule » (auto-gouvernance au niveau fédéré) corrélative aux deux niveaux de gouvernance du système fédéral. D'autre part, l'efficacité du système fédéral dépend énormément de la capacité de respect des normes constitutionnelles, des structures établies par ces normes, l'esprit inclusif et la vraie tolérance. Or, dans le cas de la RDC, la culture politique, jusqu'à présent, a été abordée à partir des paramètres plutôt dictatoriaux, ayant ignoré et même rendu impossibles ces conditions essentielles à une gouvernance responsable. Il n'est pas étonnant qu'aujourd'hui encore il y ait tellement de résistance à adopter le fédéralisme. Mais cette résistance ne trouve plus d'autre fondement que la peur de certains de perdre les « valves » par lesquelles le pouvoir central a rançonné son propre peuple, en réduisant ses richesses humaines et ressources naturelles à de simples instruments de division aussi bien à l'intérieur de ses frontières que dans ses relations avec ses voisins.

Les dirigeants se comportent exactement comme leurs homologues du temps colonial. En effet, en Afrique postcoloniale, et pour cela la RDC est un exemple typique, la direction des

¹² Gagnon, A.-G. (1993), The political uses of federalism, as quoted by Watts R.L.

affaires publiques ne s'est jamais considérée comme responsable devant le peuple. Les dirigeants ont eu à répondre de leurs agissements seulement à leurs « clients directs », estimant que le maintien de leur pouvoir dépendait de ces derniers. En fait, c'est la façon dont le clientélisme s'est « institutionnalisé ». Parmi les clients, l'on compte d'abord et avant tout les puissances occidentales, la famille, le clan ou la tribu. Le divisionnisme du temps colonial a pu trouver continuité dans la période postcoloniale de cette manière. De toute évidence, une telle pratique a changé le sens de la politique comme service à la population, au bien public et bien commun. On peut dire que ce sens a été complètement perverti dès le départ et a perdu progressivement, jusqu'à ce que nous voyons aujourd'hui sous la forme de l'absence complète de l'état de droit, l'extrême détérioration de l'infrastructure, la bureaucratie absurde et l'incapacité de l'État d'offrir un minimum de services de base.

4. Conclusion

Par conséquent aujourd'hui l'État, du moins pour le cas de la RDC, apparaît comme une coquille vide approximativement depuis la décennie des années 80, ou même depuis la fameuse « zairianisation » décidée par Mobutu au début des années 70. Quand un pays atteint ce stade (le stade d'une coquille vide), il est géré par des mécanismes informels qui prennent la forme de clientélisme plus aiguë et la corruption, le gaspillage des ressources nationales, l'usage de fonds publics pour des fins personnelles dans le chef de ceux qui détiennent le pouvoir. Une fois ce cycle installé, la peur du fédéralisme se transforme en campagne anti-fédéraliste pour des raisons faussement nationalistes cachant l'incapacité de l'État de s'acquitter de ses tâches formelles. A ce stade, il perd absolument son autorité et sa capacité à se réformer. En conséquence, il ne contrôle plus le niveau de violence générée et n'a plus la capacité de protéger son peuple et son intégrité territoriale, et donc sa position de leader d'administration perd sa légitimité. C'est ce qui est arrivé en RDC au régime de Mobutu, en passant par l'entrée des forces génocidaires rwandais dans la partie orientale du pays en 1994, la guerre de 1996, au dialogue de Sun City, et aussi au régime actuel. Aucun processus de démocratisation ne pourrait rétablir un État qui a franchi un seuil critique de l'effondrement sans négocier avec les pouvoirs informels précisément créé par l'absence de l'autorité de l'État dans le but de refonder celui-ci. C'est d'ailleurs pour cela qu'il y a eu Sun City. Les bailleurs des fonds avaient compris qu'avec un tel niveau de la déliquescence de l'Etat en RDC, il fallait forcer une négociation. Puisque Sun City n'a pas osé toucher la question de la forme de l'Etat, nous voici au seuil du 50ème anniversaire de notre indépendance encore à temps pour y réfléchir ensemble mais en osant toucher cette corde sensible de la forme la plus adéquate pour un avenir meilleur, une RDC développée enfin. Le processus de démocratisation est impuissant dans une situation pareille aussi à cause des défauts inhérents à la démocratie moderne. En effet, l'on nous dit que démocratie c'est surtout le multipartisme, les élections libres et démocratiques, le respect des droits et libertés de l'homme, ainsi que l'adoption du libre marché. Or nous remarquons que cette même démocratie est totalement vulnérable face au terrible pouvoir d'achat de l'argent de telle sorte que d'aucuns croient qu'elle aurait besoin de la corruption pour fonctionner. Il s'agit ici de tout un sujet pour une autre conférence, mais disons en bref que seule une politique cohérente qui reconnaît les exigences morales du service au bien commun est capable de rendre à la démocratie sa force face au pouvoir corrupteur de l'argent.

Toute politique cohérente est organisée et menée suivant l'impératif moral que l'organisation d'une société humaine structure en des institutions de service au peuple. Une démocratie qui ignore ce service devient une affaire partisane laissant le peuple bien loin en marge de ses activités et ses visées. Ceci a aussi, comme l'Etat, son histoire cristallisée dans la manière dont les idéologies de gauche et de droite interprètent la liberté humaine, la paix et la sécurité.