

La démocratisation « post-conflit » en Afrique centrale : les causes d'un échec

Thierry Vircoulon

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2019/2 Été , PAGES 37 À 48

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300027

DOI 10.3917/pe.192.0037

Date de mise en ligne : 05/06/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-2-page-37?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La démocratisation « post-conflit » en Afrique centrale : les causes d'un échec

Par **Thierry Vircoulon**

Thierry Vircoulon est chercheur associé au Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri et enseignant à Sciences-Po Paris.

La rédaction de Constitutions démocratiques et l'organisation d'élections ne garantissent pas un changement politique scellant une réelle fin de conflit. En RDC ou en Centrafrique, les anciennes élites sont toujours au pouvoir, le fonctionnement institutionnel reste une apparence de démocratie. Les acteurs internationaux ont souvent des approches dogmatiques, qui ne s'attachent pas vraiment à la reconstruction de long terme des sociétés civiles. La démocratie ne se décrète pas de l'extérieur.

politique étrangère

Dans le discours sur la résolution de conflit et la consolidation de la paix¹, l'instauration d'un régime démocratique est présentée comme la garantie la plus durable pour mettre fin à la guerre et éviter son retour.

Les interventions internationales de résolution de conflit² font de la démocratie leur unique horizon, arguant qu'il s'agit d'un système politique aux vertus pacificatrices : l'égalité *de jure* des citoyens, les libertés politiques et la légitimité du pouvoir issu de l'expression de la volonté populaire par les urnes. La démocratie représentative d'assemblée propose ainsi à la fois une forme de participation politique libre, un cadre juridique et une procédure spécifique de désignation du pouvoir : l'élection. Cette dernière étant censée rendre le pouvoir à la fois représentatif de la majorité de la population, et redevable devant celle-ci.

1. Ce texte fait suite à une réflexion sur les interventions internationales de paix, T. Vircoulon et M. Tarif, « Transitions politiques : les déboires du modèle de sortie de crise en Afrique », Ifri, *Notes de l'Ifri*, décembre 2016, disponible sur : www.ifri.org. La démocratisation orchestrée par certains acteurs internationaux, pour faire suite à cette transition, est l'objet du présent texte.

2. Pour une présentation de l'interventionnisme de paix, lire W. Zartman (dir.), *Peacemaking in International Conflict*, United States Institute of Peace, 2007.

Plusieurs expériences contemporaines en Afrique conduisent à interroger cette évidence politologique de la démocratie comme régime pacificateur. Force est de constater que la démocratisation post-conflit est un chemin particulièrement ardu, où les déboires sont plus fréquents que les succès. On s'inspire ici de la trajectoire de la République démocratique du Congo (RDC) et de la République centrafricaine (RCA), deux pays qui, à dix ans d'intervalle, ont connu une intervention internationale portée par les mêmes acteurs (essentiellement l'Organisation des Nations unies – ONU – et l'Union européenne – UE³ –), censée mettre fin au conflit et instaurer une démocratie salvatrice. Dans les deux cas, ni la paix ni la démocratie ne sont encore au rendez-vous.

Un mauvais départ

Dans le cadre de l'intervention internationale, les deux conditions initiales du projet démocratique sont la rédaction de constitutions démocratiques et l'organisation d'élections nationales. Or ces conditions s'appuient souvent sur de mauvaises fondations.

L'élaboration d'une constitution démocratique est toujours validée par un référendum. Comme dans les démocraties européennes, les référendums conduisent à une réponse populaire portant sur des enjeux divers, et peu voire pas du tout sur la question posée. Les référendums constitutionnels ne font pas exception à cette règle. Ils ne sont guère l'occasion d'un débat public et d'une prise de position populaire sur les règles du régime démocratique, car le contexte conflictuel ne s'y prête pas. Quand la guerre fait rage, ou vient de se terminer, le temps n'est pas aux débats : la majorité de la population lutte pour sa survie, une autre partie s'est réfugiée dans des pays voisins, une portion du territoire national reste inaccessible pour des raisons de sécurité, etc.

Ainsi en RDC en 2005, et en Centrafrique dix ans plus tard, les référendums constitutionnels n'ont pas centralement porté sur la Constitution : ce n'est pas seulement la Constitution qui a été plébiscitée par la majorité des votants (85 % en RDC et 90 % en RCA) mais d'abord la poursuite du processus électoral. Dans les deux pays, la Constitution n'a même pas été distribuée avant le vote à une population où le taux d'analphabétisme est élevé, et les campagnes d'information sur le contenu de la nouvelle Constitution ont été inexistantes. À chaque fois, le débat public sur le sujet s'est limité à d'étroits cercles politico-intellectuels de la capitale, et n'a été qu'une discussion de l'élite.

3. Existente certes d'autres acteurs (l'UA, l'OIF, d'autres pays), mais ils ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'intervention internationale par rapport à ces deux organisations multilatérales.

Après l'adoption d'une Constitution organisant un régime selon les principes de la démocratie, les élections nationales (législatives et présidentielles) constituent le deuxième point de départ du projet démocratique. Financées, organisées et parfois sécurisées par les acteurs internationaux, elles sont jugées par ces derniers avant de l'être par les acteurs nationaux. Elles se caractérisent par une absence complète d'éducation civique (sacrifiée pour des raisons de temps et d'argent), et une participation limitée de certains segments de la population (comme les réfugiés dus au conflit, ou les diasporas) qui remet en question leur soi-disant inclusivité.

Dans les deux pays, l'inclusion des réfugiés dans le processus électoral s'est révélée difficile. Les réfugiés congolais n'ont pas été appelés à voter, tandis qu'en Centrafrique seule une minorité de réfugiés était enregistrée, une partie de la classe politique centrafricaine mettant d'ailleurs en doute la nationalité des réfugiés de confession musulmane. En outre, l'enregistrement précipité des électeurs centrafricains a abouti à des cartes d'électeurs sans photographie (50 % des photos prises par les équipes d'enregistrement étant non exploitables). La carte d'électeur n'a donc pas pu devenir la carte d'identité qui fait toujours défaut aux citoyens centrafricains. Les acteurs internationaux qui ont financé ces élections ont préféré considérer ces problèmes comme des détails, se réjouissant du déroulement « réussi » des élections.

Artificielles, ces élections pilotées par les internationaux ont également le défaut de focaliser l'attention sur l'élection présidentielle. En effet, si le taux de participation aux élections présidentielles congolaise et centrafricaine a été significatif, le taux de participation aux législatives a été plus modeste (taux de 70 % en RDC et 45 % en Centrafrique), témoignant du moindre intérêt des électeurs à l'égard de l'institution parlementaire. Ce désintérêt est l'indice d'une réalité politique problématique : la concentration des pouvoirs au niveau de l'exécutif, et plus particulièrement du président.

L'après-élection : séquence la plus délicate

La tenue d'élections n'est pourtant qu'une étape d'un processus électoral. L'après-élection est souvent la séquence la plus délicate. D'une part, les résultats sont souvent contestés ; d'autre part, ils deviennent problématiques quand ils contredisent les rapports de force réels sur le terrain. Ainsi les élections congolaises de 2006 ont-elles abouti à Kinshasa à un face-à-face entre les miliciens de Joseph Kabila et ceux de Jean-Pierre Bemba, et à l'incendie de la Cour constitutionnelle chargée du contentieux électoral. L'affrontement postélectoral n'a été évité que grâce à la présence d'une force militaire européenne, et à l'arrestation de Jean-Pierre Bemba en Belgique en 2007 à la demande de la Cour pénale internationale. La mise hors-jeu judiciaire de

celui-ci a dès lors été l'élément principal de divergence de perception de ces élections entre acteurs nationaux et internationaux. En RDC, la première élection démocratique de 2006 est louée par les internationaux mais dénigrée par les Congolais, qui estiment que, du fait de l'arrestation de Jean-Pierre Bemba, les dés ont été pipés par les premiers.

Par ailleurs, la focalisation sur les élections présidentielles a un impact négatif sur l'imaginaire politique. Durant la campagne électorale, les attentes d'une population qui vit dans la misère et l'insécurité sont exacerbées et donnent lieu à une sorte de mirage électoral, le vote devenant le rite magique pour résoudre tous les problèmes du moment. Du fait de leur faible niveau d'éducation, les populations assimilent aisément président élu et changement, élections et fin du conflit. Dans ces circonstances, les politiciens nationaux jouent la carte du mirage électoral, et les internationaux se gardent bien de dire en public ce qu'ils disent en privé : à savoir que les élections ne sont qu'une étape dans le processus de résolution de crise, et non l'étape finale de ce processus. Les chancelleries qui soutiennent les élections ont, elles, vite fait de déclarer le pays « en situation post-conflit » après les élections.

Un non-renouvellement de la classe politique

La conséquence la plus problématique du court-termisme électoral de la communauté internationale est son résultat final. La restauration d'autorités légitimes, *i.e.* issues des urnes, correspond de fait à la restauration de l'ancienne classe politique au pouvoir, en dépit de ses responsabilités dans le conflit.

Ainsi, le premier tour de l'élection congolaise de 2006 a réuni toutes les composantes, ou presque, de la classe politique congolaise (mobutistes, lumumbistes, tshombistes, fils de personnalités de la première République, etc.), tandis que le second tour a opposé deux « héritiers » (Jean-Pierre Bemba et Joseph Kabila), représentant chacun une faction historique de la politique congolaise (les mobutistes pour le premier, les anciens lumumbistes pour le second). Laurent-Désiré Kabila, père de Joseph Kabila, était d'une part l'une des vieilles figures de la rébellion des années 1960, et avait fait un *come-back* politique inespéré à la faveur de l'AFDL⁴ ; et, d'autre part, Joseph Kabila s'était allié au Parti lumumbiste unifié (PALU) dirigé

4. Laurent-Désiré Kabila apparaît sur la scène politique congolaise dès l'indépendance, dans le camp des lumumbistes. Après avoir dirigé un maquis au Sud-Kivu – qui reçoit un bref appui de Che Guevara en 1965 –, il disparaît de la scène congolaise, vivant dans les pays voisins, notamment en Tanzanie. Il ne participe pas à la conférence souveraine des années 1990 et ne sort soudain de l'ombre qu'en septembre 1996, créant l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) qui, avec l'appui de puissances étrangères, chasse Mobutu du pouvoir en 1997.

par un revenant politique, Antoine Gizenga, qui devint Premier ministre en 2006... à 81 ans⁵. De 2006 à 2008, la RDC fut donc dirigée par le plus jeune président et le plus vieux Premier ministre de son histoire, tous deux représentant des factions politiques anciennes.

De même, l'élection présidentielle centrafricaine de 2016 a réuni toute la classe politique du pays avec rien moins que 28 candidats au premier tour. Bien que réfugié en Ouganda, l'ex-président François Bozizé avait même déposé sa candidature, invalidée par la commission électorale. Parmi les 28 candidats à l'élection présidentielle, on comptait de nombreux ex-ministres, deux fils de présidents (Kolingba et Bokassa), et d'anciens Premiers ministres. Les trois poids lourds de l'élection étaient d'ailleurs d'anciens Premiers ministres : Anicet-Georges Dologuélé (1999-2001), Martin Ziguélé (2001-2003), Faustin-Archange Touadéra (2008-2013). Le scrutin opposa les Patassistes (au pouvoir durant la présidence de Patassé) aux Bozizistes (au pouvoir durant la présidence de Bozizé), et le vainqueur fut le dernier Premier ministre de François Bozizé, Faustin-Archange Touadéra.

Les élections aboutissent ainsi non à l'émergence de nouveaux dirigeants (même si en 2006 Joseph Kabila était perçu ainsi du fait de son jeune âge), mais au recyclage d'une classe politique parfois honnie par l'opinion publique, les conditions de l'émergence de nouveaux acteurs politiques n'étant que rarement réunies. En dépit d'années de conflit, et du discrédit populaire frappant la classe politique, les ressources financières, le réseau et le capital politiques demeurent concentrés dans les mêmes familles, voire dans les mêmes mains.

Bien que la liste des candidats aux présidentielles puisse se lire comme un *Who's Who* des régimes précédents, ces candidats comprennent le besoin de rupture des électeurs, et alignent les promesses de changement. Des promesses qui ne survivent généralement pas à l'élection. Une fois au pouvoir les élus reviennent aux bonnes vieilles recettes de la politique néo-patrimoniale, reproduisant la gouvernance d'antan. En l'absence de renouvellement du personnel politique, la probabilité de rupture avec le passé devient infime. L'organisation d'élections sous pilotage international permet d'avoir des gouvernements légitimes, mais non d'écarter les mauvais gouvernants du passé au profit de nouveaux gouvernants compétents et intègres. L'habitus de l'ancienne gouvernance domine la mise en place d'un soi-disant « nouveau régime », qui a toutes les caractéristiques de l'ancien. Cette continuité avait valu à Joseph Kabila d'être qualifié

5. Antoine Gizenga fut Premier ministre de 2006 à 2008. Durant cette période, le Premier ministre fut le « grand absent » du gouvernement de Joseph Kabila.

de « Mobutu *light* »⁶, et elle se retrouve en RCA, où la gouvernance du président Touadéra présente de nombreuses similarités avec celle de son prédécesseur François Bozizé⁷.

Un fragile mariage de convenance

Après les élections, la RDC et la RCA ont été déclarés « pays post-conflit », alors que la réalité sur le terrain n'avait pas changé. Les milices ont continué à tenir une partie du territoire (la majeure partie en RCA, plusieurs provinces dans l'Est du Congo), et ces pays continuent donc à être sous perfusion internationale.

Le label « post-conflit » a une fonction illusoire : faire croire à la fin (proche) du conflit et donc à une dynamique de sortie de crise méritant d'être soutenue financièrement et politiquement. La communauté internationale applique sa thérapie de survie artificielle à des États qui n'existeraient plus sans elle. Cette thérapie consiste à sécuriser le gouvernement élu, à injecter de l'aide budgétaire pour payer le fonctionnement des administrations, et à fournir des services de base (eau, santé et éducation) à la population sous des formes d'aides multiples. Dans ces pays, l'aide internationale représente généralement plus de la moitié du budget de l'État, le gouvernement ne faisant aucun effort véritable pour assumer ses responsabilités régaliennes tout en ne cessant de mettre en avant sa souveraineté.

La forte dépendance se traduit *de facto* par un régime de souveraineté limitée, nié à la fois par le gouvernement et par les acteurs de la communauté internationale. Cette double dénégation peut paraître surprenante. Elle s'explique par le fait que, si le Conseil de sécurité reconnaissait la réalité (ces États sont des coquilles vides, et leur existence est plus théorique que réelle), il lui faudrait en tirer la conclusion qui s'impose selon la Charte : la mise sous tutelle⁸ – option qu'il préfère éviter. Les dernières tutelles internationales ont concerné le Kosovo et le Timor oriental au début de ce siècle, et cette option a depuis disparu de l'agenda international. L'organisation d'élections offre une alternative à la tutelle, en établissant un gouvernement souverain dont les moyens de souveraineté et de survie (finances et forces de sécurité) dépendent, en réalité, de la communauté internationale. Ce qui aboutit à une configuration

6. F. Soudan, « RDC : Joseph Kabila, Mobutu light ? », *Jeune Afrique*, 8 février 2011, disponible sur : <www.jeuneafrique.com>.

7. Parmi ces similarités, on peut mentionner : un cabinet présidentiel hypertrophié, la défiance à l'égard de l'armée, la cooptation des opposants, le népotisme, etc.

8. Le régime international de tutelle est défini par le chapitre XII de la Charte des Nations unies.

de pouvoir particulière qui, selon les points de vue, est décrite comme un régime de tutelle déguisé, ou de semi-tutelle, ou comme un « État internationalisé »⁹.

Cette configuration de pouvoir est particulière dans la mesure où son paradigme – la dépendance – est à double tranchant. La souveraineté théorique des gouvernants élus a pour effet bien réel de les mettre au pouvoir (*i.e.* d'en faire des interlocuteurs non pas uniques mais incontournables sur un certain nombre de sujets pour les acteurs internationaux), et de leur conférer une certaine respectabilité internationale et une marge de manœuvre dont ils peuvent user, voire abuser. Si leur agenda est contraint par leur dépendance, il ne l'est pas totalement, et la souveraineté théorique peut devenir la base de la reconquête d'une souveraineté réelle – comme ce fut le cas en RDC de 2006 à 2018. Cette configuration particulière de pouvoir conduit à une intervention internationale pleine d'ambiguïtés¹⁰. Il s'agit en fait d'un délicat mariage de convenance entre acteurs internationaux et gouvernants, en tension permanente, et qui parfois aboutit au divorce.

La question cruciale du partage du pouvoir

L'élément le plus critique du mariage est en effet la question du partage du pouvoir post-électoral. Forts de leur légitimité électorale, les gouvernants s'installent dans un régime d'assistance/protection internationale aux nombreux avantages, et y défendent leurs intérêts politico-financiers, qui se traduisent notamment par la volonté de maintenir le *statu quo* politique. Or ce *statu quo* peut être remis en cause de deux manières : par les accords de paix ou par les élections. Les gouvernants élus sont par conséquent réticents aux tentatives de partage du pouvoir post-électoral avec les entrepreneurs de violence qui visent une résolution pacifique du conflit. C'est ainsi qu'ils bloquent ou freinent l'application d'accords de paix impliquant un partage du pouvoir d'État, et qui découlent de médiations par des acteurs internationaux dont l'intérêt est de faire la paix à tout prix, y compris une « mauvaise paix ». D'autre part, ils n'entendent pas non plus perdre le pouvoir par la voie électorale. Ils s'assurent donc le contrôle de la machinerie électorale (commission électorale, cour constitutionnelle, etc.), engrangent l'argent nécessaire à leurs campagnes, et réduisent l'espace démocratique en réprimant ou cooptant les contre-pouvoirs (presse, organisations de la société civile, etc.).

9. T. Vircoulon, « L'État internationalisé. Nouvelle figure de la mondialisation en Afrique », *Études*, Tome 406, 2007, p. 9-20.

10. T. Vircoulon, « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République démocratique du Congo », *Politique Africaine*, n° 98, p. 79-95.

Par ailleurs, pour contrebalancer l'influence des sponsors de la démocratie, le gouvernement cherche des marges d'autonomie en jouant des rivalités internationales. Ce qu'on appelle dans les cercles diplomatiques la diversification des partenariats est, en fait, une stratégie de diversification de la dépendance. Ces gouvernements n'essaient pas de sortir de la dépendance en bâtissant une autonomie étatique (reconstruction du secteur de la sécurité, consolidation de leurs revenus fiscaux), mais en démultipliant leur dépendance. Le gouvernement de Kabila s'est tourné vers la Chine dès 2007, et le gouvernement de Touadéra s'est tourné vers la Russie dix ans plus tard, en 2017. En Centrafrique et RDC, ces nouvelles alliances ont été nouées juste un an après l'élection, afin d'obtenir ce que leur refusaient d'autres partenaires étrangers, en l'occurrence un appui pour l'équipement de l'armée en Centrafrique et un accord minier avantageux en RDC. Dans le premier cas, le gouvernement centrafricain voulait réarmer ses militaires, ce à quoi se refusaient certains partenaires ; dans le second cas, le gouvernement congolais cherchait des ressources financières que lui refusaient les compagnies minières anglo-saxonnes et les bailleurs.

Cette logique de clientélisme compétitif international est d'autant plus aisée à manier pour les gouvernements que la communauté internationale ne présente pas un front uni. Le club des acteurs internationaux impliqués dans ces pays n'a souvent qu'une cohésion de façade. Les organisations multilatérales impliquées dans la gestion des conflits (ONU, Union africaine – UA –, organisations régionales africaines, UE) entretiennent des rivalités institutionnelles, et les gouvernements étrangers poursuivent leurs propres intérêts politiques, économiques, voire sécuritaires.

Les rivalités internationales se manifestent même dans le cas d'un conflit aussi négligé que celui de la Centrafrique. Depuis le début du conflit centrafricain en 2012, divers acteurs internationaux ont initié une profusion d'initiatives et d'accords de paix, dans un esprit de concurrence plus que de coopération. Ce qui a abouti à une cacophonie des initiatives de paix, mais nullement à la paix : accord de Libreville sous l'égide de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) en 2013 ; accord de Brazzaville sous l'égide du président de la République du Congo en 2014 ; accord de Nairobi sous l'égide du président du Kenya en 2015 ; Forum de Bangui organisé par les Nations unies et le gouvernement de transition en 2015 ; réunion des groupes armés à Luanda en 2016 ; accord de Rome parainé par Sant'Egidio en 2017. Le dernier en date est l'accord de Khartoum, signé en février 2019 sous l'égide de l'UA et de la CEEAC.

Face au caractère contre-productif des initiatives de paix concurrentes, l'ONU, l'UE et l'UA se sont mises d'accord en juin 2017 pour confier à un

seul acteur, en l'occurrence l'UA, la tâche de mener à bien la médiation de paix. Mais cette remise en ordre a été de courte durée : profitant de la lenteur de l'UA, le gouvernement russe (entré sur la scène centrafricaine pour former l'armée nationale) a lancé en 2018 une initiative concurrente par le biais d'un de ses alliés dans la région, le Soudan. Il a ainsi organisé deux réunions en 2018 à Khartoum avec certains seigneurs de guerre et des représentants du gouvernement centrafricain, avant de se rallier à la médiation de l'UA et de la soutenir financièrement en coulisses.

Dans le cas de la RDC, le mariage de convenance noué en 2006 s'est achevé en divorce dix ans plus tard, à l'occasion de la fin du mandat de Joseph Kabila. Initialement soutenu par les États-Unis et l'UE, le régime de Kabila a pris ses distances avec ses appuis occidentaux, et reconquis d'importantes marges de manœuvre en se rapprochant de la Chine et en diversifiant ses partenariats (Afrique du Sud, Inde, Corée du Sud, Turquie, etc.). De 2007 à 2018, les relations entre l'UE et les États-Unis d'un côté et la RDC de l'autre se sont progressivement dégradées. En se refusant à organiser des élections en 2016 comme le prévoyait la Constitution, Joseph Kabila a provoqué une montée des tensions diplomatiques avec les États-Unis et l'UE qui, en représailles, ont pris des sanctions individuelles contre des personnalités clés du régime. L'ambassadeur de l'UE a été invité à quitter le pays juste avant les élections de décembre 2018. Joseph Kabila a finalement organisé des élections en 2018, dont le résultat ressemble, pour son successeur Félix Tshisekedi, à une victoire à la Pyrrhus. Ce dernier se retrouve prisonnier d'une cohabitation dominée par le Front Commun pour le Congo de Joseph Kabila, sénateur à vie et maître du jeu politique après la fin de sa présidence¹¹.

Des politiques de promotion de la démocratie entre divergences, non-coordination et doutes

Paradoxalement, les politiques de promotion de la démocratie sont l'autre élément en cause dans l'échec de la démocratisation. Ces politiques se déclinent au pluriel, car elles sont mises en œuvre par plusieurs acteurs, avec des approches différentes. Les principaux bailleurs des politiques de démocratisation sont l'UE (avec des interventions bilatérales de ses États membres) et les États-Unis. Ces bailleurs financent ces politiques par l'intermédiaire des courtiers en démocratie que sont les organismes onusiens (en particulier le PNUD), les fondations (le Carter Center, l'International Republican Institute, la Fondation Bill Clinton...) et les organisations non gouvernementales.

11. T. Vircoulon, « République démocratique du Congo : la cohabitation insolite », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mai 2019.

Leurs boîtes à outils conceptuelles et opérationnelles de promotion de la démocratie présentent des différences marquées, qui renvoient à des philosophies politiques différentes. Alors que l'UE se focalise sur les institutions et met en place des programmes de renforcement des capacités institutionnelles, les États-Unis se concentrent sur les acteurs de la démocratie, et plus particulièrement la société civile comme acteur de la redevabilité du gouvernement. L'UE a une vision technocratico-institutionnelle de la démocratisation qui, idéalement, revient à démocratiser par le haut, *top-down*, tandis que les États-Unis ont une vision centrée sur la société civile qui, idéalement,

Une démocratisation *top-down*, ou *bottom-up* ?

revient à créer la démocratie par le bas, *bottom-up*. De manière très révélatrice, après les élections de 2006 en RDC, la majeure partie des financements de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a été consacrée aux organisations de la société civile, tandis que la majeure partie des financements de l'UE était consacrée au secteur public sous ses nombreuses formes (soutien au parlement, aux ministères de la Sécurité et des Finances, à l'agence environnementale congolaise, etc.). Mais ces deux bailleurs ont en commun de ne pas soutenir la démocratie locale, i.e. de ne pas financer les élections locales. Raison pour laquelle les cycles électoraux sont souvent inachevés. En RDC, les élections locales, censées être organisées après les élections de 2006 et 2011, ne sont toujours pas à l'agenda du gouvernement après les élections nationales de 2018.

En dépit de leurs différences, les approches américaine et européenne tendent parfois à se recouper (l'UE s'intéresse aussi à la société civile, mais d'une manière technocratique¹²), et peuvent même se compléter : les programmes américains visent à renforcer la demande de démocratie et les programmes européens à renforcer l'offre de démocratie. Mais il n'y a guère de coordination entre les acteurs américains et européens des politiques de démocratisation si ce n'est à un niveau théorique ; et, d'autre part, ces politiques omettent une catégorie d'acteurs de la démocratie : les partis politiques. Les rares interventions visant ces partis coïncident toujours avec les séquences électorales. Il s'agit de formations au droit (connaissance du code électoral, des règles du contentieux électoral, etc.), ou à la médiation pour éviter le recours à la violence. Acteurs pourtant essentiels de la démocratie, les partis politiques sont donc les grands exclus des politiques de démocratisation des États-Unis et de l'UE, qui ne

12. Les programmes d'appui à la société civile de l'UE considèrent les organisations de la société civile uniquement sous l'angle de leurs problèmes de capacités et visent à résoudre ces problèmes. Ce faisant, ces programmes manquent la dimension proprement politique de ces organisations qui représentent elles aussi très souvent des intérêts dont la pertinence n'est pas discutée.

les incluent qu'à la marge, dans le cadre d'activités où l'interaction entre eux et les organisations de la société civile ou/et les administrations est essentielle (élections, défense des libertés politiques, etc.).

La seule intervention qui pourrait nuancer cette omission volontaire des partis politiques dans les programmes de renforcement de capacité des donateurs occidentaux, est celle des fondations politiques allemandes liées à des partis allemands (Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Friedrich Naumann, Hanns Seidel, Heinrich Böll, Rosa Luxembourg). Ces courtiers en démocratie entretiennent un réseau de contacts politiques en Afrique, et fournissent des appuis aux partis de leur obédience¹³. Néanmoins, il convient de noter qu'en Afrique les fondations allemandes préfèrent travailler en général avec des ONG locales, ou des structures religieuses, plutôt qu'avec des partis souvent considérés comme « des machines clientélistes, des plates-formes élitistes et sans programme politique, destinées à promouvoir des intérêts particuliers derrière des discours de façade sur la lutte des classes ou la défense des particularités régionales »¹⁴. Les politiques de démocratisation ignorent ainsi des acteurs majeurs de la démocratie au motif qu'ils sont des plus problématiques. Cette omission revient à vouloir créer des démocraties parlementaires sans partis démocratiques, révélant le doute profond qui sous-tend les politiques de démocratisation¹⁵.

Malgré leurs imperfections, ces politiques sont toutefois perçues comme des menaces dans les périodes de tension politique. Ainsi, le soutien de la coopération américaine aux mouvements citoyens qui, en RDC réclamaient le respect de la Constitution, et le soutien de la Fondation Konrad Adenauer à l'organisation d'une réunion tripartite (opposition/Église/société civile), leur ont valu l'ire du gouvernement congolais¹⁶.

L'importation de la démocratisation dans des contextes qualifiés hypothétiquement de post-conflit est loin d'être aisée. Non seulement parce qu'après les élections le conflit continue, mais encore parce que cette

13. « La Fondation allemande Friedrich Ebert s'installe en RDC », *Congo Actuel*, 18 juin 2018, disponible sur : <www.congoactuel.com>.

14. M-A. Pérouse de Montclos, « Les fondations politiques allemandes et la démocratisation des pays en développement : une grande illusion ? », *Outre-Terre*, 2012, n° 33-34, p. 547-561.

15. Sur le paradoxe de la démocratie sans démocrates, lire T. Vircoulon, « République démocratique du Congo : la démocratie sans démocrates », *Politique étrangère*, n° 3, 2006, p. 569-581, disponible sur : <www.cairn.info>.

16. « RDC : réactions après l'arrestation de plusieurs activistes africains », *RFI*, 16 mars 2015, disponible sur : <www.rfi.fr> ; « Kinshasa accuse Dakar d'accueillir une réunion destinée à "déstabiliser" la RDC », *VOA*, 13 décembre 2015, disponible sur : <www.voaafrique.com>.

tentative de démocratisation est contredite par un départ ambigu : le recyclage de la vieille classe politique, une configuration particulière du pouvoir, le jeu des rivalités internationales, et les nombreux angles morts des politiques de démocratisation. La démocratie ne se décrète pas. Quand elle est décrétée de New York, de Bruxelles ou d'Addis-Abeba, la pratique du pouvoir n'est pas démocratique.

Les causes de cet échec sont inscrites dans la politique même de ses promoteurs, qui réduisent la démocratie à un simple montage institutionnel, et se fondent sur des schémas de pensée en porte-à-faux complet par rapport aux cultures politiques locales. Une authentique politique de démocratisation exige d'abord un effort de compréhension de l'altérité politique, *i.e.* des cultures politiques, du jeu des acteurs locaux et de leurs intérêts. En Afrique centrale, le plus grand défaut de la démocratisation importée est sans doute la précipitation, ainsi que le manque de lucidité et d'humilité.



Mots clés

Démocratisation

Intervention internationale

République démocratique du Congo

République centrafricaine