



Article scientifique

Article

2020

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

« L'ennuyeux » formalisme d'État: distanciation-discipline et gouvernance
urbaine en République démocratique du Congo

Perazzone, Stéphanie

How to cite

PERAZZONE, Stéphanie. « L'ennuyeux » formalisme d'État: distanciation-discipline et gouvernance urbaine en République démocratique du Congo. In: Politique africaine, 2020, vol. 158, n° 2, p. 223. doi: 10.3917/polaf.158.0223

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:164021>

Publication DOI: [10.3917/polaf.158.0223](https://doi.org/10.3917/polaf.158.0223)

RECHERCHES

STÉPHANIE PERAZZONE

**« L'ENNUYEUX » FORMALISME D'ÉTAT.
DISTANCIATION-DISCIPLINE
ET GOUVERNANCE URBAINE
EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE
DU CONGO**

À partir de données de terrain collectées en République démocratique du Congo (RDC), cet article analyse les effets du formalisme d'État comme modalité de la « gouvernance réelle » des villes, profondément marquées par la privatisation des services et la dilution de la séparation entre public et privé. Le texte démontre qu'au-delà de l'informalisation des échanges, la mise en action quotidienne de routines procédurières formelles continue d'occuper une fonction d'objectivation de la distinction État/société (distanciation), notamment par l'émergence historique d'une obéissance collective normalisée (discipline) à l'imaginaire bureaucratique, conférant à l'État son statut de force dominante globale en RDC, comme dans le reste du monde.

Comment, au-delà de la privatisation de l'autorité d'État et de l'informalisation de ses services, le recours aux procédures formelles et bureaucratiques se manifeste-il en milieu urbain congolais entre petits fonctionnaires des services publics et leurs usagers¹ ? Quels sont ses effets sur le maintien des aspects idéels et performatifs de la gouvernance étatique au sein de la société urbaine congolaise ? De quelle manière les micro-pratiques du formalisme d'État au quotidien entretiennent-elles les fonctions et les institutions de l'État au niveau macro ? Dans l'étude de la « gouvernance réelle »², les villes sont-

1. Je souhaite remercier l'équipe éditoriale de *Politique africaine* pour ses encouragements, ainsi que les deux évaluateurs anonymes dont les commentaires ont permis d'améliorer considérablement cet article. Il s'agit d'un travail dont une très grande partie doit être attribuée aux efforts incessants et à la générosité de mes informateurs, amis et collègues congolais, sans qui ce projet de recherche n'aurait jamais été rendu possible. Je leur suis éternellement redevable. Je souhaite enfin, remercier ma sœur, Olivia Perazzone, pour son soutien et son travail de relecture méticuleux. Ce projet a été financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (Subsides n° P0GEP1_158966 et P2GEP1_181547).

2. T. De Herdt et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The Game of the Rules*, Londres, Routledge, 2015.

**Figure 1. Les Galeries présidentielles à Kinshasa,
héritage architectural du mobutisme**



Kinshasa, 2019 © Stéphanie Perazzone.

elles l'un des moteurs privilégiés des processus de (trans)formation de l'État³ ? À partir d'une analyse microsociologique⁴ du formalisme d'État – entendu ici comme un ensemble relationnel de micro-pratiques sociales, discursives et matérielles –, à Kinshasa, à Lubumbashi et à Goma, trois villes importantes de la République démocratique du Congo (RDC), cet article propose des éléments de réponse à la fois empiriques et théoriques à ces questions particulièrement préoccupantes dans un contexte national et urbain caractérisé par la fragilisation, voire la faillite complète, des fonctions de l'État et de la

3. Voir C. Tilly, « Cities and States in Europe, 1000-1800 », *Theory and Society*, vol. 18, n° 5, 1989, p. 563-584 ; C. Tilly, « Cities, States, and Trust Networks: Chapter 1 of *Cities and States in World History* », *Theory and Society*, vol. 39, n° 3-4, 2010, p. 265-280.

4. Une perspective microsociologique vise en particulier à analyser les liens de co-production entre les structures de la vie sociale et les expériences individuelles ancrées au sein de cette structure. Voir R. Collins, « The Micro-Sociology of Violence », *The British Journal of Sociology*, vol. 60, n° 3, 2009, p. 566-576 ; A. Jacquemart et V. Albenga, « Pour une approche microsociologique des idées politiques », *Politix*, n° 109, 2015, p. 7-20.

plupart de ses institutions. Souvent considérée⁵ comme l'un « des *failed states* les plus exemplaires la planète⁶ », la RDC fait face à une situation d'entre-guerre⁷ depuis le milieu des années 1990 qui tend à maintenir le pays dans une situation d'instabilité politique chronique, un problème épineux dans les villes, dont les limites géographiques et démographiques ne cessent de s'étendre⁸ en dehors de toute politique publique d'aménagement.

Lors d'une entrevue à Kinshasa par exemple, un employé du Bureau d'études d'aménagements urbain (Beau) m'explique, excédé, les problématiques majeures rencontrées, et parfois produites, par l'administration et les services techniques de l'urbanisme dans la gouvernance des territoires urbains : « Une fois l'Indépendance arrivée » commence mon interlocuteur, une pointe de sarcasme dans la voix, « tout le monde s'est rendu compte qu'il pouvait faire de l'urbanisme ! C'est là que les dérapages ont commencé. Par exemple, des autorités arrivent sur un terrain et [exigent] qu'on leur vende 30 parcelles ! » Selon lui, dès le début des années 1970, l'accaparement arbitraire du foncier urbain, autant par les fonctionnaires que par les commerçants en tous genres, devient une véritable manne permettant d'accroître les gains personnels d'un grand nombre de dignitaires du régime mobutiste. Le gouvernement se désintéresse ainsi graduellement des « projets d'urbanisme dessinés par les Français [...] et consorts⁹, avec des squares, tout ça... C'est beau sur dessin... mais non, ces autorités se disent, on n'en a que faire ! [...] Finalement, le Beau a commencé à régulariser toutes ces achats (illégaux), alors que nous n'en avions pas l'autorité¹⁰ ». Depuis des décennies, l'administration congolaise se livre, à tous les niveaux¹¹, à une lutte sans merci pour le contrôle d'un marché

5. En témoigne la position récurrente de la RDC dans les catégories « *Alert* » et « *High Alert* » du Fragile State Index. Sur l'instrumentalisation du diagnostic de faillite de l'État en RDC, voir P. Englebert et D. M. Tull, « Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, p. 106-139, et sur l'instrumentalisation du diagnostic de faillite de l'État en général, voir J. Fisher, « When it Pays to be a "Fragile State": Uganda's Use and Abuse of a Dubious Concept », *Third World Quarterly*, vol. 35, n° 2, 2014, p. 316-332; S. Grimm, N. Lemay-Hebert et O. Nay (dir.), *The Political Invention of Fragile States: The Power of Ideas*, Londres, Routledge, 2015.

6. T. Vircoulon, « République Démocratique du Congo: la démocratie sans démocrates », *Politique étrangère*, n° 3, 2006, p. 569-581.

7. M. Debos, *Living by the Gun in Chad: Combatants, Impunity and State Formation*, Londres, Zed Books, 2016.

8. Voir par exemple T. Trefon, « Hinges and Fringes: Conceptualizing the Peri-Urban in Central Africa », in F. Locatelli et P. Nugent (dir.), *African Cities: Competing Claims on Urban Spaces*, Leiden/Boston, Brill, 2009, p. 15-35.

9. Mon interlocuteur fait ici référence au Plan Auguste Arzac de la mission française d'urbanisme de 1967, l'un des derniers en date approuvé par le gouvernement avant celui, plus récent, du Schéma d'orientation stratégique de l'agglomération kinoise (Sosak), toujours à l'état de projet.

10. Entretien avec un agent des archives du Beau, Kinshasa, 14 octobre 2014.

11. D'autres entités privées – citoyens, commerçants congolais et étrangers – se sont également investies dans le commerce (illégal) de parcelles.

en pleine expansion : la gestion, le contrôle et l'appropriation d'un espace urbain en constante mutation et devenu marchandise depuis l'ère coloniale. Titres fonciers et de propriété, constructions en tout genre, occupation du sol, marchés et garages « pirates¹² », taxes municipales, électrification et enjeux sécuritaires font tous l'objet d'âpres négociations entre agents de la fonction publique, citoyens et acteurs non étatiques.

Dans ces conditions, on ne peut comprendre les processus de gouvernance que par l'analyse des pratiques informelles des multiples acteurs qui, se disputant légitimité et autorité, composent et décomposent « l'État pour de vrai¹³ ». Alors que la ville change à toute vitesse, le formalisme bureaucratique, lui, semble figé, presque ennuyeux. Ennuyeux à la fois aux yeux de nombreuses recherches, plus intéressées par l'univers dynamique de l'informel que par celui des paperasses et des formalités¹⁴, et du point de vue des fonctionnaires eux-mêmes, bien souvent prisonniers de leurs besoins aussi monotones et répétitifs qu'obligatoires¹⁵. Ainsi, en dehors de ces stratégies leur assurant survie et pouvoir discrétionnaire, les fonctionnaires à eux seuls n'ont en réalité que peu d'impact sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur le maintien de l'autorité de l'État et de ses institutions¹⁶. Les États africains sont donc constitués d'une multitude de liens informels et interpersonnels s'étant substitués de fait aux pratiques bureaucratiques officielles, rendant la séparation entre État et société toujours plus poreuse et l'autonomie du pouvoir étatique toujours plus fébrile. Autrement dit, ces perspectives conceptualisent les dynamiques du pouvoir politique en dehors du cadre formel des institutions, et, à l'exception d'un petit nombre d'études, le formalisme bureaucratique – l'univers socio-matériel des procédures,

12. Faute de moyens, de nombreux résidents établissent leurs étals de denrées alimentaires et d'autres biens de première nécessité, ainsi que des emplacements dédiés à la réparation automobile à même la rue. Démunis d'autorisations préalables, ces travailleurs informels voient leurs activités qualifiées de « pirates » par les autorités qui profitent de la situation pour imposer des « taxes » journalières aux fondements juridiques douteux.

13. J.-P. Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, 2004, p. 139-162.

14. D. Darbon, « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du "phénomène bureaucratique" », *Cadernos de estudos africanos*, n° 3, 2002, p. 65-92.

15. Voir R. Ten Bos, *Bureaucratie : encre, paperasse et tentacules*, Paris, Éditions Le Pommier, 2017. De plus, comme l'avait fait remarquer B. Zacka : « Se faire appeler bureaucrate n'est pas un compliment. Ce mot évoque la rigidité, l'étroitesse d'esprit, l'indifférence, la froideur, le manque d'initiative, et surtout, l'adoration aveugle des règlements. » Voir B. Zacka, *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, Cambridge, Harvard University Press, 2017, p. 1.

16. R. I. Rotberg (dir.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2003 ; W. I. Zartman (dir.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995. Voir également S. Autessere, « Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and their Unintended Consequences », *African Affairs*, vol. 111, n° 443, 2012, p. 202-222.

du protocole, de la documentation officielle, des bureaux et des formalités administratives – est encore souvent conceptualisé « par défaut », c'est-à-dire comme existant *a priori*. Le formalisme d'État, pourtant riche en activités tant matérielles qu'imaginaires, n'est plus conceptualisé que comme une façade imitant les attributs idéologiques de « l'État moderne », et ne permet pas de saisir les vraies pratiques de gouvernance se déroulant au-delà du « texte public », l'apparat officiel des détenteurs du pouvoir¹⁷.

Alors le recours au formalisme d'État n'aurait-il pour fonction principale que le maintien d'une théâtralisation de la vie politique et sociale dans les États fragiles, alors que les pratiques et les activités politiques réelles de l'État se dérouleraient en coulisse ? Afin de répondre à cette question, nous avançons l'idée que la gouvernance réelle, bien que largement façonnées par le pluralisme des normes et des redevabilités¹⁸, par les activités illicites¹⁹ ou par la privatisation des prérogatives gouvernementales, contient également un large répertoire de pratiques aux caractéristiques formelles déployées entre petits bureaucrates et citoyens ordinaires. Si elles sont étudiées pour ce qu'elles sont, celles-ci peuvent expliquer en partie la ténacité de l'image (universaliste) de l'État par une adhésion collective « par le bas » à la bureaucratisation, fragmentée mais systémique, des relations État-société. Une analyse détaillée des données empiriques récoltées à Kinshasa, la capitale, à Lubumbashi, chef-lieu de la province du Haut-Katanga, et à Goma, chef-lieu de la province du Nord-Kivu, entre 2014 et 2019²⁰ démontre que ces processus de formalisation des échanges sont constamment fabriqués, coproduits et structurés au quotidien. Notre réflexion s'inscrit dans le sillage d'études antérieures ayant notamment souligné le fait que le recours par de nombreux acteurs à l'image bureaucratique et au capital symbolique de l'État reste une source concrète de légitimation du pouvoir, et permet ainsi de formuler un certain nombre de propositions théoriques²¹. Comme l'a très justement remarqué Jean-François

17. Voir J. C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press, 1990, pour qui le « texte public » (*public transcript*) est le discours officiel de la classe dominante dans la société, opposé au « texte caché » constitué des pratiques déviantes au pouvoir dominant et peuplé des résistances quotidiennes des classes dominées.

18. Voir J.-P. Chauveau, M. Le Pape et J.-P. Olivier de Sardan, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique », in G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD, 2001, p. 145-162.

19. J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, James Currey, 1999.

20. Le travail de terrain ne s'est pas déroulé en continu et a consisté en quatre périodes de 3 mois en 2014, 3 mois en 2015, 6 semaines en 2016, et plus récemment de 2 mois fin 2019.

21. J.-F. Bayart, « La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne », in B. Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p. 291-313 ; T. Hagmann et D. Péclard, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, p. 539-562 ; R. Sweet, « Bureaucrats at War: The Resilient State in the Congo », *African Affairs*,

Bayart, le « “faire-croire” bureaucratique » au sud du Sahara demeure « un pilier de “l’État-rhizome” africain », dont les sociétés « sont bien entrées de plain-pied dans l’histoire de la “bureaucratisation du monde”, et autant “par le bas” que par le haut des institutions publiques²² ». Le phénomène d’informalisation s’accompagne donc d’une multitude de pratiques socio-matérielles quotidiennes²³ dont l’opérationnalisation et l’appropriation empruntent à l’imaginaire du formalisme d’État conventionnel.

Afin de mieux comprendre le rôle du formalisme dans l’émergence de l’autorité publique et les dynamiques de gouvernance urbaine, cet article propose de déconstruire les différentes manières dont les citoyens (citoyens comme fonctionnaires municipaux) des quartiers populaires de Goma, Lubumbashi et Kinshasa²⁴ tendent à mobiliser l’usage du formel dans leurs relations avec l’État. Ce faisant, ce texte est structuré autour de quatre sections centrales. La première fait une lecture succincte de la littérature existante traitant du lien complexe et ambigu que nourrissent les processus de reproduction de l’État en Afrique et l’informalisation de ses prérogatives dans un environnement urbain en pleine transformation. Nous nous penchons ensuite sur les questions de gouvernance urbaine, alors que les villes congolaises, comme ailleurs, se trouvent confrontées à de nombreux défis sociaux, économiques et politiques. Nous discutons ici des problématiques posées par la mise en spectacle des politiques néolibérales d’aménagement urbain, dont les fonctions de *storytelling* – le travail de narration sélective et promotionnelle visant à diffuser et à normaliser un modèle de développement urbain fondé sur la « normalisation des inégalités et les violences structurelles inhérentes aux transformations urbaines à travers le monde²⁵ » – rappellent celles des représentations formelles du pouvoir d’État au sein de la société. La troisième partie traite du rôle analytique et conceptuel souvent restreint

vol. 119, n° 475, 2020, p. 224-250; T. Trefon et B. Ngoy, *Parcours administratifs dans un État en faillite: récits populaires de Lubumbashi (RDC)*, Paris/Tervuren, L’Harmattan/Musée royal de l’Afrique centrale, coll. « Cahiers africains n° 74 », 2007; S. Perazzone, « “Shouldn’t you Be Teaching me?” State Mimicry in the Congo », *International Political Sociology*, vol. 13, n° 2, 2019, p. 161-180.

22. J.-F. Bayart, « La cité bureaucratique... », art. cité, p. 294-295.

23. Et héritées, entre autres, du projet colonial (voir R. Devish, « Colonial State Building in the Congo, and its Dismantling », *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 30, n° 42, 1998, p. 221-244) et des politiques de guerre froide (voir par exemple J.-P. Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance... », art. cité; M. G. Schatzberg, *The Dialectics of Oppression in Zaire*, Bloomington/Indianapolis, Indiana University Press, 1991).

24. Bien que celles-ci présentent des disparités géographiques, contextuelles et historiques importantes, l’approche méthodologique développée ici est complémentaire et cumulative plutôt que véritablement comparative: au-delà de ses différences, les micro-pratiques déployées au quotidien entre citoyens et petits fonctionnaires observées dans ces trois milieux se sont révélées étonnamment similaires.

25. A. Datta et N. Odendaal, « Smart Cities and the Banality of Power », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 37, n° 3, 2019, p. 387-392.

réservé aux interactions formelles entre « bureaucratie d'interface²⁶ » – c'est-à-dire située au plus près des citoyens²⁷ – et usagers ordinaires des services publics urbains, et propose une définition empirique et conceptuelle du formalisme d'État adaptée à la méthodologie déployée sur le terrain. Enfin, la dernière partie cherche à mettre en lumière les liens entre les processus de *storytelling*, le maintien et l'appropriation de l'imaginaire bureaucratique, et la fonction fondamentale d'« adhésion » et d'« obéissance » collective au pouvoir d'État²⁸ que continue de remplir le formalisme parmi les acteurs de la gouvernance urbaine dans nos trois cas d'étude. Nous proposons d'examiner cette fonction d'adhésion à travers une étude empirique détaillée des éléments constitutifs de notre conception du formalisme d'État – les corps, les espaces et les objets – afin de mieux comprendre ce que nous appelons l'« effet²⁹ » de « distanciation-discipline » comme grille de lecture « par le bas » d'un espace politique urbain, matériel, symbolique et discursif, composé d'autant de résistances aux abus des autorités locales que d'adhésions à l'imaginaire de l'État souverain et territorial.

LA GOUVERNANCE EN QUESTION, ENTRE PRIVATISATION ET INFORMALISATION DE L'ÉTAT

Historiquement, les villes, dans toute leur diversité, sont des sites particulièrement propices à l'étude des technologies du pouvoir. L'observation approfondie de la vie sociale dans les quartiers, dans les rues, dans les espaces publics, ou même dans la sphère privée, est essentielle à l'analyse de questions plus larges, qui touchent aux droits civils et politiques, à l'exclusion spatiale, aux enjeux de la justice sociale, aux résistances populaires ou au capitalisme

26. J.-P. Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance... », art. cité.

27. M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russel Sage Foundation, 2010 [1980], définit cette bureaucratie d'interface comme suit : « les services d'État dont les travailleurs entretiennent des relations directes avec la population générale dans le cadre de leurs fonctions, et bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire important dans l'exécution de leurs tâches », p. 3.

28. B. Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

29. Voir les travaux de Timothy Mitchell (« Society, Economy, and the State Effect », in A. Sharma et A. Gupta (dir.), *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden/Oxford, Blackwell Publishing, 2006, p. 169-86 ; « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1, 1991, p. 77-96) et de Michel Rolph Trouillot (« The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind », *Current Anthropology*, vol. 42, n° 1, 2001, p. 125-138) sur les processus sociaux et matériels invisibles qui produisent l'État comme « effet », plutôt que comme catégorie d'analyse et institution existant *a priori*.

Figure 2. Bureau provincial de l'urbanisme, Goma, RDC



Goma, 2015 © Stéphanie Perazzone.

mondial³⁰. Au Congo par exemple, les villes sont affectées par les migrations rurales impulsées par l'insécurité et la précarité, comme c'est le cas à Kinshasa depuis plusieurs décennies³¹. À Lubumbashi, ce sont les investissements étrangers et le cours du cuivre qui influent souvent sur les conditions politiques et sociales de la sous-région (du Katanga à la province du Copperbelt en Zambie), tandis qu'à Goma les dynamiques de conflit se font particulièrement sentir dans la construction des identités et des paysages urbains³². Partout s'érigent de nouvelles constructions anarchiques, parfois côte à côte avec un nouveau projet de centre commercial ou l'un des derniers bâtiments intelligents du gouvernement.

En effet, l'informalisation des prérogatives de l'État³³ dans bon nombre de pays africains se déroule au moment même où les grands projets public-privé

30. Voir les travaux de Loïc Wacquant : *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge, Polity Press, 2008 ; « Urban Marginality in the Coming Millennium », *Urban Studies*, vol. 36, n° 10, 1999, p. 1639-1647.

31. Banque mondiale, *Revue de l'urbanisation en République démocratique du Congo. Des villes productives et inclusives pour l'émergence de la République démocratique du Congo*, Washington D. C., Banque mondiale, 2018.

32. K. Büscher et K. Vlassenroot, « Humanitarian Presence and Urban Development: New Opportunities and Contrasts in Goma, DRC », *Disasters*, vol. 34, n° 2, 2010, p. 256-273.

33. Voir par exemple M. Diouf, « Privatisations des économies et des États africains », *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 16-23 ; B. Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

d'aménagement urbain³⁴, l'avènement des *smart cities*³⁵, les problématiques socio-environnementales³⁶, l'emprise du digital³⁷ et les mouvements citoyens contestataires, ravivés depuis 2019 dans les agglomérations³⁸, remettent la question du « droit à la ville³⁹ », de l'évolution des espaces publics et des services collectifs dont l'accès se détériore au Nord comme au Sud⁴⁰, au centre de l'échiquier politique mondial⁴¹. Les villes congolaises en particulier offrent le spectacle saisissant de ces « absences » matérielles⁴² que sont les poteaux électriques endommagés, les débris d'anciennes routes goudronnées, les caniveaux débordant d'eau stagnante et de déchets, la vétusté des écoles publiques et des hôpitaux, les inondations récurrentes ou le manque d'abribus. En témoignent encore l'état très délabré des bâtiments administratifs⁴³, des postes de police, ou des bureaux des services des transports, de l'état civil, des chefs de quartier ou de l'urbanisme (figure 2). Alors que le territoire national continue de s'urbaniser⁴⁴ sans plan directeur, voies d'accès ou réserves pour équipements, le rôle des institutions étatiques dans la mise en œuvre de

34. G. Allix, « Les nouvelles Babylones, des villes idéales surtout pour les riches et les investisseurs » [en ligne], *Le Monde.fr*, 12 décembre 2019, <https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/12/dans-le-cauchemar-urbain-des-villes-ideales_6022552_3234.html>, consulté le 16 juin 2020.

35. A. Datta et N. Odenaal, « Smart Cities... », art. cité.

36. N. Heynen, M. Kaika et E. Swyngedouw, « Urban Political Ecology: Politicizing the Nature of Urban Natures », in N. Heynen, M. Kaika et E. Swyngedouw (dir.), *In The Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Londres, Routledge, 2006, p. 1-20; E. Swyngedouw et N. C. Heynen, « Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale », *Antipode*, vol. 35, n° 5, 2003, p. 898-918.

37. N. Nyabola, *Digital Democracy, Analogue Politics: How the Internet Era is Transforming Kenya*, Londres, Zed Books, 2018.

38. S. Perazzone, « Circulation et aliénation du "droit à la ville". Le monde invisible des résistances quotidiennes », *La revue diplomatique*, 27 janvier 2020, p. 52-58.

39. H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.

40. L. Wacquant, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État*, Paris, La Découverte, 2014.

41. Nous remarquerons par exemple que, contrairement aux Objectifs du millénaire pour le développement échus en 2015, les Objectifs de développement durable de l'ONU comprennent un objectif (n° 11) entièrement consacré aux « villes et communautés durables » : <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/>>, consulté le 16 juin 2020.

42. Voir P. Schouten, « The Materiality of State Failure: Social Contract Theory, Infrastructure and Governmental Power in Congo », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 41, n° 3, 2013, p. 553-574.

43. À l'exception de bâtiments aux connotations symboliques et politiques commandés par les plus hautes sphères du gouvernement et souvent financés par des acteurs étrangers comme la Chine ou l'Union européenne. On peut mentionner à Kinshasa le nouveau « *smart building* » du gouvernement pour la ville-province de Kinshasa ou l'Académie de police. Lubumbashi se verra bientôt dotée d'une nouvelle assemblée provinciale tandis qu'à Goma les nouveaux bâtiments de l'Institut supérieur de commerce ont récemment été inaugurés par le gouverneur de province.

44. Cette « urbanisation galopante » et/ou anarchique n'est pas un phénomène récent. Il s'agit d'une préoccupation récurrente des régimes coloniaux et postcoloniaux. Voir par exemple L. de Saint-Moulin, « Histoire des villes du Zaïre : notions et perspectives fondamentales », *Études d'histoire africaine*, n° 6, 1974, p. 137-167; R. de Maximy, *Kinshasa. Ville en suspens*, Paris, Éditions de l'Orstom, 1984; M. Pain, *Kinshasa. La ville et la cité*, Paris, Éditions de l'Orstom, 1984.

politiques publiques inclusives continue de poser problème. La question de la transformation du pouvoir d'État et des problématiques liées aux « États en faillite⁴⁵ » mettent en exergue les inquiétudes que provoquent les conséquences de la « mauvaise gouvernance » sur la stabilité des institutions, les risques de guerre ou les mouvements migratoires massifs⁴⁶. L'attention des chercheurs s'est donc portée sur les nombreux « bricolages institutionnels⁴⁷ » qui sous-tendent la formation de « l'État négocié⁴⁸ », qu'on ne conceptualise plus comme une entité distincte de la société, abstraite et finie, mais comme un long processus historique inachevé, et complexe⁴⁹. Focalisés sur ces pratiques informelles, de nombreux écrits ont contribué à conceptualiser les mécanismes de gouvernance dans les États postcoloniaux africains⁵⁰ au travers, surtout, de deux prismes analytiques connexes : d'une part, l'accaparement personnel, ou, pour reprendre les travaux de Blundo, la « privatisation informelle » de « l'État local » par divers acteurs tant « privés », « intermédiaires » que « publics » de la scène politique et en quête de contrôle des multiples codes régissant la gouvernance réelle⁵¹ ; et d'autre part, la « privatisation » des services publics par des acteurs non étatiques (entreprises commerciales, institutions financières internationales, ONG et organisations internationales).

Pourtant, ces processus (par le haut et par le bas⁵²) mènent rarement à un délitement total de l'État et encore moins à la fin de la « bureaucratisation du monde » économique, sociale et politique, qui, loin d'être spécifique à l'appareil administratif d'État, s'est en réalité renforcée depuis l'avènement des politiques néolibérales internationales⁵³. Il pourrait, selon Béatrice Hibou, s'agir ici plutôt d'un « redéploiement de l'État⁵⁴ » qui, s'appropriant

45. Un concept par ailleurs de plus en plus appliqué aux contextes occidentaux. Voir G. Packer, « We Are Living in a Failed State: The Coronavirus Didn't Break America. It Revealed what Was already Broken » [en ligne], *The Atlantic*, juin 2020, <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/06/underlying-conditions/610261/>>, consulté le 16 juin 2020.

46. E. Newman, « Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World », *Contemporary Security Policy*, vol. 30, n° 3, 2009, p. 421-443.

47. F. Cleaver, « Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management », *The European Journal of Development Research*, vol. 14, n° 2, 2002, p. 11-30.

48. T. Hagmann et D. Péclard, « Negotiating Statehood... », art. cité.

49. C. Lund, « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, vol. 37, n° 4, 2006, p. 685-705.

50. T. De Herdt et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Real Governance and Practical Norms...*, op. cit.

51. G. Blundo, « Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal », *Development and Change*, vol. 37, n° 4, 2006, p. 799-819.

52. Privatisation qui devrait se « comprendre non comme sa cannibalisation par des intérêts privés [...] mais comme son réaménagement continu, la poursuite de sa formation, sous l'effet de la libéralisation économique et des privatisations », B. Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit., p. 8.

53. B. Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit.

54. B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État? », *Critique internationale*, n° 1, 1998, p. 151-168.

les processus de délégation de ses fonctions régulatrices et parfois régaliennes à des acteurs privés, fait de la privatisation un mode de gouvernement à part entière. Ainsi pris dans les filets du *New Public Management*, l'État s'intéresse moins au caractère juste, social ou inclusif des politiques publiques qu'à leur rentabilité immédiate. Fondés sur le principe de « décharge » (emprunté à Weber⁵⁵) comme stratégie de gouvernement⁵⁶, les processus de privatisation ainsi déployés continuent de brouiller la distinction entre les domaines et les acteurs de la vie publique et ceux de la vie privée.

Par ailleurs, nous venons de le voir, le contexte urbain est lui aussi affecté à la fois par les discours de fragilité (*fragile cities*)⁵⁷, l'ambiguïté des frontières entre public et privé⁵⁸, ainsi que par l'informalisation de son économie et de ses modes de gouvernance⁵⁹. En effet, historiquement, les villes sont particulièrement à même de dévoiler les processus relationnels et les rapports de force qui font et défont la notion d'État. D'abord parce qu'elles sont souvent la cible privilégiée des dispositifs de gouvernementalité élaborés dans le but de mieux maîtriser les territoires urbains, les activités commerciales et les modes de vie de leurs habitants⁶⁰. Ensuite, les centres urbains peuvent devenir, dans certaines circonstances, de véritables laboratoires du changement (aussi bien positifs que négatifs⁶¹) dans l'allocation et l'utilisation des ressources économiques, humaines ou politiques, à travers l'érection rapide d'îlots d'innovations technologiques, ou l'émergence d'un tissu relationnel spontané par le biais duquel certains acteurs subalternes construisent leurs identités propres et les paysages culturels, architecturaux et économiques des villes.

55. M. Weber, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard, 1991 [1923].

56. B. Hibou, « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 6-15.

57. Dans les pays du Sud, voir J. P. Nogueira, « From Failed States to Fragile Cities: Redefining Spaces of Humanitarian Practice », *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 7, 2017, p. 1437-1453; R. Muggah, « A Manifesto for the Fragile City », *Journal of International Affairs*, vol. 68, n° 2, 2015, p. 19; R. Muggah, « Urban Governance in Fragile Cities » [en ligne], *GSDRC Professional Development Reading Pack*, n° 46, 2016, <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/07/Urbangovfragilecities_RP.pdf>, consulté le 16 juin 2020; J. Beall, T. Goodfellow et D. Rodgers, « Cities and Conflict in Fragile States in the Developing World », *Urban Studies*, vol. 50, n° 15, 2013, p. 3065-3083. Et, beaucoup plus rarement, dans le contexte occidental, voir J. D. Selby et K. C. Desouza, « Fragile Cities in the Developed World: A Conceptual Framework », *Cities*, vol. 91, 2019, p. 180-192.

58. T. Edensor et M. Jayne (dir.), *Urban Theory beyond the West: A World of Cities*, Londres, Routledge, 2012.

59. J. MacGaffey, *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and other Unofficial Activities to National Wealth*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1991.

60. Voir J. C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998, et les travaux de Charles Tilly sur le sujet, C. Tilly, « Cities and States in Europe... », art. cité; C. Tilly, « Cities, States, and Trust Networks... », art. cité.

61. Voir R. Bishop, G. Clancey et J. W. Phillips (dir.), *The City as Target*, Londres, Routledge, 2012.

C'est d'ailleurs grâce à ces atouts que les maires, des États-Unis⁶² au Sénégal⁶³, s'affirment aujourd'hui comme des figures politiques prépondérantes sur les scènes politiques tant nationales qu'internationales⁶⁴.

D'un autre côté, profondément inégalitaires et fragmentées, les villes africaines se trouvent souvent écartelées entre lieux de privation, urbanisation anarchique, montée des inégalités et projets immobiliers ambitieux à vocation résidentielle ou commerciale. De grands projets d'aménagement urbain ont en effet été engagés sous l'impulsion de nombreux investisseurs et donateurs étrangers et de chefs d'État, à l'image d'Abdoulaye Wade au Sénégal ou d'Alassane Ouattara en Côte d'Ivoire. Des zones entières se modernisent et se construisent dans les centres administratifs et les centres d'affaires (appelé « la ville » à Kinshasa par exemple, surnom hérité de ses configurations coloniales⁶⁵), tandis que des ensembles résidentiels ultra-sécurisés réservés aux plus fortunés jaillissent un peu partout⁶⁶. En quête de la dogmatique « libéralisation des échanges », Mathieu Hilgers explique, « les multiples politiques, planifications, anticipations, investissements, transformations ont tenté d'orienter les villes vers une direction, une urbanité et une esthétique précises » selon lesquelles « la ville est conçue comme un moteur de la croissance et du développement dont l'efficacité économique peut avoir des retombées sociales⁶⁷ ». Avec sa « Révolution de la modernité » composée entre autres des « Cinq Chantiers » amorcés en 2006, la stratégie « modernisatrice » de l'ancien président Joseph Kabila illustre parfaitement cette tendance à l'instrumentalisation stratégique de cette vitrine mondiale qu'est la ville du futur. Les objectifs gouvernementaux ainsi énoncés, non sans rappeler les politiques développementalistes des régimes coloniaux des années 1950⁶⁸, s'enorgueillissent d'avoir conquis investisseurs étrangers et

62. En 2017, défiant directement l'administration Trump, de nombreux maires américains ont décrété le statut de « ville sanctuaire » pour les migrants sans papiers afin de les protéger des lois fédérales anti-immigration alors mise en œuvre.

63. Par exemple, alors que le maire de Dakar, Khalifa Sall, a été condamné en 2019 à 5 ans de prison pour « escroquerie aux deniers publics », « faux et usage de faux dans des documents administratifs » ou encore « complicité en faux en écriture de commerce », de nombreux commentateurs ont dénoncé le caractère politique de cette décision décidée afin d'empêcher le populaire édile de se présenter aux élections présidentielles.

64. Association internationale des maires francophones.

65. F. De Boeck et M.-F. Plissart, *Kinshasa. Récits de la ville invisible*, Waterloo, La renaissance du livre, 2005, p. 30.

66. Voir par exemple T. Agbola, *The Architecture of Fear*, Ibadan, Ifra/University of Ibadan, 1997.

67. M. Hilgers, « À qui appartient la ville ? Urbanisme néolibéral et propriété dans trois petits centres urbains du Ghana et du Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 132, 2013, p. 96.

68. Confronté aux revendications indépendantistes de l'après-guerre, le Congo belge échafauda le « Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge », publié en 1949 pour la période 1950-1959. L'objectif était d'augmenter la production agricole et industrielle du Congo belge et la productivité de la « main-d'œuvre indigène » au travers d'un interventionnisme des

organisations internationales⁶⁹, tandis que Félix Tshisekedi, le successeur de Joseph Kabila depuis janvier 2019, confirme⁷⁰ le rôle de facilitateur que joue le gouvernement dans la création davantage de cadres légaux bénéfiques pour les investissements et la sacro-sainte « amélioration du climat des affaires ». Dans ce sens, « deux principes – généralisation de la propriété privée et avantage comparatif – ont été au cœur des réformes généralement désignées dans la littérature par le terme “urbanisme néolibéral”⁷¹ ». Il s’agit là d’un phénomène qui s’articule autour de ces dynamiques de privatisation des services publics et, de manière plus générale, de « redéploiement de l’action étatique » analysé dans les écrits de Béatrice Hibou cités plus haut⁷². La gouvernance des villes comme les institutions de l’État se trouvent ainsi accaparées et transformées par les acteurs du privé.

VILLES, POUVOIR ET STORYTELLING

Les villes congolaises regorgent d’illustrations allant dans ce sens. Alors que l’Hôpital du Cinquantenaire, l’Hôtel du Gouvernement et l’Hôtel de Ville jalonnent depuis peu le paysage urbain de Kinshasa, les projets de réhabilitation et de (re)construction des aéroports de Kinshasa, de Goma, de Lubumbashi et de la Luano City à Lubumbashi⁷³ renforcent la tendance aux ambitions nombreuses, mais disparates, de reconfigurer les villes selon les logiques du marché et les besoins symboliques du pouvoir. Autre illustration, la Cité du fleuve à Kinshasa (figure 3) promet un vaste projet de développement

pouvoirs publics coloniaux nettement renforcé dans le domaine des travaux publics et de l’accès des Congolais à l’emprunt en particulier.

69. Notamment la Chine, l’Union européenne, le Japon et la Banque Mondiale, ainsi que nombre d’entrepreneurs saoudiens, libanais, zambiens et sud-africains.

70. Voir F. Mahamba, « À Kigali, Luc Gérard Nyafe présente la vision économique de Félix Tshisekedi, appelant investisseurs à s’ouvrir à la RDC » [en ligne], *Politico*, 25 mars 2019, <<https://www.politico.cd/actualite/la-une/2019/03/25/a-kigali-luc-gerard-nyafe-presente-la-vision-economique-de-felix-tshisekedi-appelant-investisseurs-a-souvir-a-la-rdc.html>>, consulté le 16 juin 2020.

71. M. Hilgers, « À qui appartient la ville... », art. cité, p. 96.

72. Voir B. Hibou (dir.), *La privatisation des États*, op. cit. ; B. Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit. ; B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l’État ? », art. cité. Comme le soulignent P. Bourdieu, O. Christin et P.-É. Will, « Sur la science de l’État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 133, 2000, p. 3-11 : « Une autre illusion, héritée de la théorie néolibérale, ne veut voir dans l’État que l’agrégat instable de stratégies individuelles et le rassemblement d’intérêts particuliers, oubliant souvent que ceux qui se servent de l’État sont aussi ceux qui le servent et qu’ils ne peuvent le faire qu’en invoquant des valeurs communes et des intérêts collectifs », p. 4.

73. Développée par le Forum Properties Africa, un promoteur immobilier sud-africain : <<http://www.luanocity.com/home>>.

immobilier construit par un fonds d'investissement privé⁷⁴. Bien qu'une partie de ses installations se trouvent être beaucoup moins séduisantes en réalité que sur les brochures de papier glacé distribuées par son promoteur, la Cité du fleuve se présente néanmoins comme un chantier d'ampleur nationale qui devra servir de modèle au reste du continent africain⁷⁵. Alors que ce type de projets considère comme une priorité le retour sur investissements et tend à éclipser les besoins réels en logements sociaux et autres équipements publics de la population, il continue néanmoins de captiver les imaginaires collectifs portés vers le futur⁷⁶.

Figure 3. La Cité du fleuve



À gauche, illustration 3D du projet une fois achevé. À droite, ce qui fut réellement construit (brochure officielle, la Cité du fleuve, non datée, Hawkwood Property Investment TLD).

Source : Capture d'écran de la vidéo « 3D Architectural Animation and Live Footage - La Cité du fleuve », 2009, Real Image Production.

Inspirés autant du *business model* dubaïote que des discours modernistes des États coloniaux⁷⁷, les complexes hôteliers, *malls*, banques, grandes artères et bâtiments administratifs tendent à mettre en scène une « magnification » du pouvoir de contrôle de l'espace public urbain d'un État en proie à de fortes contestations. Évoluant de concert avec le néolibéralisme, une telle magnification énonce également l'existence d'un projet politique que l'on pourrait qualifier ici de *storytelling*. À défaut d'une capacité effective de mettre en œuvre ses objectifs de « simplification et de lisibilité » des espaces⁷⁸ dans sa quête de contrôle territorial – la standardisation des normes urbanistiques

74. Tshitenge Lubabu M. K, « Une cité ambitieuse sur le Congo », *Jeune Afrique*, 3 mai 2010.

75. Voir également le site officiel de la Cité du fleuve : <<http://lacitedufleuve.com/en/presentation.html>>.

76. F. De Boeck et S. Baloji, *Suturing the City: Living Together in Congo's Urban Worlds*, Londres, Autograph, 2016, p. 249.

77. *Ibid.* ; F. De Boeck, « Inhabiting Ocular Ground: Kinshasa's Future in the Light of Congo's Spectral Urban Politics », *Cultural Anthropology*, vol. 26, n° 2, 2011, p. 263-286.

78. J. C. Scott, *Seeing Like a State...*, *op. cit.*

et l'intervention étatique dans la planification des villes étant limitées, nous l'avons vu –, l'État s'appuie ici sur son pouvoir symbolique en offrant le récit visuel et textuel⁷⁹ du mythe moderniste fédérateur qu'est la ville de demain, innovante, futuriste et pôle d'attraction économique. En d'autres termes, en s'appuyant sur les mêmes mécanismes de légitimation par la production du rêve que la sphère de l'entreprenariat privé, l'État forge sa crédibilité sur sa capacité à produire du rêve, comme un « tissu d'illusions pratiques » à travers lequel son pouvoir formel amasse « contenu, chair et sang⁸⁰ », en assurant notamment la promotion des grandes trajectoires d'aménagement du territoire. Ce *storytelling*, qui tente de vendre ces nouvelles géographies urbaines aux investisseurs comme aux citoyens ordinaires, repose sur « le principe qu'une belle histoire vaut mieux qu'une série de faits et le désir de créer une fiction qui puisse produire une réalité immédiate toujours prête à être déployée⁸¹ ». Élaboré dans de nombreux travaux critiques en études urbaines, le *storytelling* utilise ainsi les champs sémantiques et les représentations universalistes du « modèle », du « rêve » et de l'imaginaire moderniste comme outils de planification urbaine et de production du territoire⁸². Rappelant la construction politique de la « colonie modèle » (autoproclamée)⁸³ que fut le Congo belge, l'image de la ville ultramodernisée et ultraconnectée se trouve ainsi intimement liée aux mythes des logiques du marché et de la souveraineté d'État⁸⁴. Lubumbashi, plaque tournante de l'exploitation de minerais de la *copperbelt*, est un exemple de cette association entre idéaux coloniaux et modernité contemporaine. Sous l'impulsion de son ancien gouverneur, les bâtiments coloniaux de ce qui fut la commune exclusivement réservée aux Européens jusqu'en 1960 ont été minutieusement rénovés alors que de nouveaux projets de centres commerciaux, de banques, d'infrastructures aéroportuaires et de résidences protégées marquent de plus en plus le paysage de la ville.

Porter à la vue de tous et mettre à disposition ces récits urbains deviennent ainsi un remaniement par le haut des significations du pouvoir et des relations

79. K. Pype, « Political Billboards as Contact Zones: Reflections on Urban Space, the Visual and Political Affect in Kabila's Kinshasa », in R. Vokes (dir.), *Photography in Africa: Ethnographic Perspectives*, Woodbridge, James Currey/Boydell & Brewer, 2012, p. 187-204.

80. Voir P. Naville, « Critique de la bureaucratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 15, 1953, p. 94-114.

81. C. Mager et L. Matthey, « Tales of the City: Storytelling as a Contemporary Tool of Urban Planning and Design » [en ligne], *Articulo: Journal of Urban Research*, n° 7, 2015, <<https://journals.openedition.org/articulo/2779>>, consulté le 16 juin 2020.

82. *Ibid.*

83. A. Lauro, « Maintenir l'ordre dans la colonie-modèle: notes sur les désordres urbains et la police des frontières raciales au Congo belge (1918-1945) », *Crime, histoire et sociétés*, vol. 15, n° 2, 2011, p. 97-121.

84. T. B. Hansen et F. Stepputat (dir.), *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham, Duke University Press, 2001.

de domination dans des contextes fragilisés par des années de guerres (civiles) et une superstructure néolibérale dominante qui transforment les citoyens en consommateurs et les agents de l'État en managers. Au-delà du seul contexte urbain donc, la notion de *storytelling* va de pair avec les thèses du *developmental state* en Afrique – l'Éthiopie⁸⁵ ou le Rwanda⁸⁶ sont souvent cités – dont on néglige les penchants autoritaires tant que les infrastructures abondent, le système bancaire se développe, les investissements prospèrent et la magie du « développement » économique continue d'opérer. Les acteurs économiques et sociaux qui l'adoptent participent au maintien d'un idéal sociétal selon lequel l'État (postcolonial) s'impose encore comme le moteur d'un modernisme salvateur⁸⁷ permettant de réconcilier tant bien que mal des tendances urbanistiques qui se fragmentent entre espaces délaissés et espaces privilégiés.

Loin de l'image rutilante des centres d'affaires et des panneaux publicitaires, s'étend la réalité, plus sombre, des citadins les plus marginalisés dont les quartiers sont privés de services publics et d'infrastructure de base et en proie aux luttes acerbes des autorités pour la vente illégale de propriétés et de titres fonciers. À ce commerce, s'ajoutent une corruption généralisée et une panoplie de politiques publiques officielles visant à contrôler par la violence ces masses de citadins, « s'improvisant tantôt promoteurs, tantôt entrepreneurs⁸⁸ », qui voient leurs espaces de vie se façonner dans l'adversité et l'informalité. En outre, la fonction publique, composée d'environ 900 000 fonctionnaires actifs⁸⁹, a été particulièrement affaiblie depuis les programmes d'ajustements structurels du FMI (Fonds monétaire international) et de la Banque mondiale consentis par le régime Mobutu. Alors que des efforts notables ont été accomplis dans les domaines de sa gouvernance économique, la RDC néglige son administration et son personnel étatique, en particulier ceux dont les postes sont au plus bas

85. C. Clapham, « The Ethiopian Developmental State », *Third World Quarterly*, vol. 39, n° 6, 2018, p. 1151-1165.

86. Y. Sho, « Looking Like Developed: Aesthetics and Ethics in Rwandan Housing Projects », *Journal of Architectural Education*, vol. 68, n° 2, 2014, p. 199-208.

87. Voir B. Secchi, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Turin, Einaudi, 1984.

88. A. Choplin, « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie) », *Annales de géographie*, n° 647, 2006, p. 70.

89. Ce chiffre correspond au nombre de personnel d'État « bancarisé » auprès de diverses banques établies au Congo selon des sources journalistiques locales et le ministère du Budget et de la Fonction publique. Ceci ne tient pas compte de toutes les « nouvelles unités » et autres agents de l'État ayant été enregistrés en tant que tels, mais n'ayant reçu ni statut officiel, ni salaires depuis des années, mais qui continuent pour beaucoup d'exercer leurs fonctions. De plus, il a été rapporté que des milliers de « fonctionnaires fictifs » continuent d'être enregistrés. Voir <<https://www.budget.gouv.cd/bancarisation-un-agent-un-compte-moins-de-15-des-effectifs-a-integrer/>>.

de la hiérarchie administrative⁹⁰. Les salaires inadéquats, voire inexistants, la corruption, le manque d'équipement, les stratégies de prédation, le clientélisme et l'informalité devenue la norme ont entamé la crédibilité des fonctionnaires et érodé la réputation d'une profession autrefois valorisée⁹¹. Les services administratifs et techniques de l'urbanisme au niveau provincial et municipal sont le plus souvent mis à l'écart des centres de décision politique et participent peu à la conception et à la réalisation des projets de planification urbaine. À titre d'exemple, les grands plans d'aménagement urbains pour les villes de Kinshasa et de Lubumbashi⁹² ont été largement conçus aux plus hauts niveaux de l'administration étatique avec le concours du Beau, selon la vision des donateurs internationaux, de la présidence et des hauts dignitaires du gouvernement. Pourtant, les activités concrètes des agents des services en charge de l'urbanisme consistent, entre autres, à collecter de nombreuses taxes (illégales et/ou négociées), à produire des permis de construire, à effectuer des « descentes de terrain » sur les chantiers, à exécuter les « campagnes de démolition », et à procéder, comme de nombreux autres acteurs étatiques, à la vente illégale de parcelles, de maisons et d'appartements avec le concours de nombreux intermédiaires privés. Les chefs de quartier, les services de l'urbanisme et de l'habitat, des affaires foncières et du cadastre par exemple ont régulièrement recours à la vente et au morcellement illégal du domaine privé de l'État⁹³. Or ces activités contribuent moins à la régularisation et à la construction formelle et anticipée de l'espace urbain qu'à l'émergence d'une gouvernance urbaine structurée par les redevabilités multiples, le rôle prépondérant des acteurs non étatiques et les relations transactionnelles. Dans un tel contexte, que reste-il alors des procédures bureaucratiques, de ses formes de communication, de ses rituels intersubjectifs ? Le *storytelling* au niveau macro (véhiculé par l'histoire coloniale, la mondialisation, et par les détenteurs du pouvoir) ne se limite pas à la mise en œuvre d'une gouvernance « par le spectacle », il se reflète également au niveau micro, dans les pratiques formelles intériorisées par les citoyens et les petits fonctionnaires d'État dans les quartiers défavorisés de Kinshasa, de Lubumbashi et de Goma. Dans un

90. S. Moshonas, « Reform of the Public Wage System in the DRC: The Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines et de la Paie and its Prospects », in T. De Herdt et K. Titeca (dir.), *Negotiating Public Services in the Congo: State, Society and Governance*, Londres, Zed Books, 2019, p. 26-50.

91. Et souvent emprunte de valeurs coloniales: J. E. Etouhé-Efé, « L'imaginaire du bureau et les usages du fétiche au Gabon », *Revue africaine de sociologie*, vol. 13, n° 1, 2009, p. 38-56.

92. Depuis leur réalisation en 2014 et 2009 respectivement, le Sosak et le Plan urbain de référence pour Lubumbashi (PUR) n'ont été ni financés ni opérationnalisés.

93. K. Hoffmann, M. Pouliot et G. Muzalia, « Constructed Anarchy: Governance, Conflict, and Precarious Property Rights in Bukavu, Democratic Republic of the Congo », *Congo Research Briefs*, n° 1, 2019, p. 1-11.

contexte où les plus graves « absences d'État » côtoient « l'esthétique de la vulgarité » du pouvoir dans ses formes les plus « grotesques⁹⁴ », le formalisme d'État dans ces aspects les plus banals intervient lui aussi comme un outil de *storytelling* en épousant les rationalités « du paraître » et constitue une modalité concrète d'action dans les dynamiques de gouvernance urbaine.

QUEL FORMALISME D'ÉTAT ?

La recherche s'accorde à dire que les acteurs impliqués dans l'informalisation de la gouvernance urbaine nourrissent des objectifs de maximisation des gains personnels, et d'amélioration de leur statut social dans les relations de pouvoirs existantes⁹⁵. Il n'est pas surprenant que la dimension formelle – conçue ici comme un champ de micro-pratiques de gouvernance à part entière – demeure en retrait des analyses existantes. Il est en effet admis que, si l'on veut capturer les réalités pratiques de la gouvernance et les stratégies politiques qui la composent, il faut se placer sur le terrain des interactions informelles et ainsi « aller au-delà » des textes de loi, des politiques officielles et des institutions formelles de l'État. C'est précisément parce que les instruments formels du pouvoir, comme par exemple les mesures de démolition des lotissements anarchiques, le recours aux procédures bureaucratiques ou les récentes opérations « ville propre » (*Kin Bopeto*) à Kinshasa⁹⁶, sont secondaires par rapport aux dimensions informelles du pouvoir⁹⁷ qu'ils ne sont plus réellement étudiés en tant que tels. Nombre d'articles se contentent ainsi d'observer la façon dont les textes de lois, décrets et autres mesures officielles du gouvernement restent souvent sans effet face à des acteurs privés et des bureaucrates qui revendiquent leur autonomie sur le terrain⁹⁸.

Un certain nombre d'études proposent néanmoins d'analyser la nature et le rôle des formalités, des usages bureaucratiques et de l'imaginaire du bureau dans les dynamiques de transformation de l'État. C'est à partir de ces travaux

94. A. Mbembe, « The Banality of Power and the Aesthetics of Vulgarly in the Postcolony », *Public Culture*, vol. 4, n° 2, 2011, p. 1-30.

95. T. Trefon, « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 76, n° 4, 2010, p. 735-755 ; F. De Boeck et M.-F. Plissart, *Kinshasa: Tales of the Invisible City*, Louvain, Leven University Press, 2014.

96. « RDC : bilan de l'opération de salubrité "Kin Bopeto", deux mois après », *Radio Okapi*, 24 décembre 2019.

97. K. Titeca et A. Malukisa Nkuku, « Urban Governance through Personal Connections: Kinshasa and its Unlawful Constructions », *Working Paper 66*, Londres, Secure Livelihoods Research Consortium, Overseas Development Institute, 2019 ; K. Hoffmann, M. Pouliot et G. Muzalia, « Constructed Anarchy... », art. cité.

98. T. De Herdt et K. Titeca, « Real Governance beyond the "Failed State": Negotiating Education in the Democratic Republic of the Congo », *African Affairs*, vol. 110, n° 439, 2011, p. 213-231.

que nous nous intéressons aux modalités quotidiennes, aux manifestations imaginaires et aux fonctions de pouvoir du formalisme d'État dans les mécanismes de gouvernance réelle. Ces travaux reconnaissent en particulier la relation symbiotique qu'entretiennent les pratiques formelles et informelles⁹⁹ observées entre usagers et prestataires de services publics. Certains soulignent l'importance de revenir à une approche intellectuelle qui porterait sur « le contexte administratif formel comme outil d'analyse des dynamiques de l'État contemporain en Afrique », plutôt que de n'y prêter qu'une attention marginale puisque captée, « depuis 20 ans, presque exclusivement pas les relations de pouvoir informelles¹⁰⁰ ». Béatrice Hibou relève en ce sens « l'ampleur et la diversité des formes de redéploiement de l'intervention étatique », notamment en cherchant à « mieux saisir l'ambivalence de l'exercice du pouvoir, en faisant apparaître le "complexe bureaucratique" d'autant plus difficile à saisir que "personne ne détient le pouvoir"¹⁰¹ ». Jean-François Bayart soutient quant à lui que « le secteur dit "informel" de la société politique et économique » et ses acteurs privés ne sont jamais « complètement déconnectés de l'ordre bureaucratique, avec lequel ils négocient, composent et entretiennent des échanges marchands¹⁰² ». L'appropriation des règles de fonctionnement bureaucratiques, la conformité « à un formalisme scrupuleux », la ritualisation des codes de bonne conduite, ou encore l'adoption « d'un ton et d'une présentation très officiels » sont légion chez les jeunes creuseurs d'Afrique centrale et de l'Ouest, les groupes de *kulunaires* à Kinshasa¹⁰³, « les circuits informels de crédit » au Cameroun et les milices du Congo-Brazzaville¹⁰⁴. Il ne s'agit donc pas d'étudier le rôle formel des instances étatiques dans la commande d'un projet urbanistique ou la négociation d'un partenariat public-privé, mais de documenter les modalités et les usages quotidiens de l'imaginaire bureaucratique dans les processus de gouvernance urbaine.

Le plus souvent, l'univers du formel se définit par l'existence de textes légaux, l'usage des symboles du pouvoir et la production de « paperasserie ». Dans sa définition la plus simple, une attitude formaliste consiste principalement à respecter des règles et des procédures formelles en place au sein d'une organisation telle que la bureaucratie d'État. Afin de lier ces actions

99. S. Perazzone, « Neighborhood Chiefs in Urban DRC: "The State is me, the State is you, the State is all of us" », in T. De Herdt et K. Titeca (dir.), *Negotiating Public Services...*, op. cit., p. 51-73.

100. T. Trefon, « Public Service Provision in a Failed State: Looking beyond Predation in the Democratic Republic of Congo », *Review of African Political Economy*, vol. 36, n° 119, 2009, p. 15. Voir aussi T. Trefon et B. Ngoy, *Parcours administratifs dans un État en faillite...*, op. cit.

101. B. Hibou (dir.), *La bureaucratiation néolibérale*, op. cit., p. 17.

102. J.-F. Bayart, « La cité bureaucratique... », art. cité, p. 292.

103. S. Liwerant et R. Kienge-Kienge Intudi, *Violence urbaine et réaction policière (RD Congo). Sens et non-sens*, Louvain-la-Neuve/Paris, Academia/L'Harmattan, 2017.

104. J.-F. Bayart, « La cité bureaucratique... », art. cité, p. 292-293.

individuelles aux dynamiques structurelles plus larges d'objectivation de l'État, nous ajoutons le rôle des corps, des objets et des espaces dans la mise en œuvre des rituels formels, ainsi que les dimensions discursives et matérielles de « l'imaginaire du bureau » comme « espace public et lieu de représentation du pouvoir¹⁰⁵ ». Le formalisme se fait ainsi l'écho des rites d'interaction théorisés dans les écrits d'Erving Goffman¹⁰⁶ comme élément de présentation de soi¹⁰⁷ et devient l'accessoire prosaïque de « mise en action » de la violence symbolique d'État¹⁰⁸ dans les processus de gouvernance urbaine observés dans les trois villes congolaises ici concernées. De façon plus générale, le formalisme d'État est ainsi un outil de *storytelling* localisé (en ville, dans un bureau de quartier, chez soi ou dans un petit *malewa*¹⁰⁹ du coin) des « référents-mondes » (autorité publique, idéal bureaucratique, contrôle social...) plus larges auxquels il se réfère.

Afin d'observer et de documenter ces lieux, ces activités et ces habitudes routinières dans leurs aspects formels, notre approche propose de conceptualiser le formalisme d'État comme un agencement plus ou moins stable d'éléments hétéroclites (humains, objets, espaces, représentations mentales...). Le formalisme d'État est entendu ici comme « micro-pratique du quotidien » au même titre que les pratiques informelles qui l'accompagnent, dans l'« intention de saisir "la société en action" et non seulement au travers des institutions, des organisations et des structures par lesquelles elle se définit¹¹⁰ », mais aussi par le biais des interactions de pouvoir ritualisées entre agents de l'État et citoyens. Une telle approche permet de mettre en lumière le travail, quotidien et interpersonnel, de normalisation et « d'intériorisation des rapports d'obéissance¹¹¹ » plus larges entre État et société. Au-delà des organigrammes institutionnels, des projets de loi et des discours officiels, le travail de terrain a consisté en une série d'observations directes et d'« entretiens ethnographiques¹¹² » détaillant le quotidien d'officiers de police,

105. J. E. Etoughé-Efé, « L'imaginaire du bureau... », art. cité, p. 40.

106. E. Goffman, *Les rites d'interaction*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974.

107. E. Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973.

108. P. Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, p. 49-62.

109. Point de restauration de quartier, le plus souvent informel.

110. G. Balandier, *Sens et puissance*, Paris, PUF, 2004 [1971], p. 42.

111. J. Rowell, « Hibou (Béatrice), *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, coll. "Textes à l'appui-histoire contemporaine", 2006, 363 pages », *Politix*, n° 78, 2007, p. 187-190.

112. Voir A. M. Ortiz, « The Ethnographic Interview », in F. K. Stage et K. Manning (dir.), *Research in the College Context: Approaches and Methods*, New York, Routledge, 2013, p. 35-48; J. P. Spradley, *The Ethnographic Interview*, Lon Grove, Waveland Press, 2016 [1979]; S. Beaud, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, n° 35, 1996, p. 226-257.

de fonctionnaires des transports publics, de membres d'associations de quartier, de gardiens, de serveurs de café, d'étudiants, de sportifs, de chefs de quartier, de techniciens de la société nationale d'électricité, de conducteurs de moto-taxi, de jardiniers, d'urbanistes ou d'assistants de bureaux. Partant du postulat qu'État et société sont deux éléments co-constitutifs du politique¹¹³, il était important de collecter des informations auprès des agents de la bureaucratie d'interface et de citoyens ordinaires afin de documenter à la fois leurs expériences particulières et les relations qu'ils forment les uns avec les autres plutôt que de n'obtenir que le point de vue exclusif de chaque type d'acteur.

Afin de mieux en comprendre le contenu empirique et d'en délimiter les contours conceptuels, nous proposons d'étudier le formalisme d'État comme modalités quotidiennes d'un *storytelling* « par le bas », et par le biais de trois de ses éléments constitutifs : le premier est l'usage routinier, et souvent inconscient, des corps et du langage corporel dans les interactions quotidiennes ; le second se rapporte aux espaces et aux temporalités qui ponctuent les relations État-société lors d'un contrôle de site, d'une campagne de démolition ou d'un rendez-vous dans les locaux de la mairie ou de la maison communale ; et le troisième élément comprend le rôle des « objets ordinaires » dans les représentations officielles de l'autorité publique dans une situation de précarité matérielle chronique. Toutes ces dimensions contribuent à la reproduction de la bureaucratie comme catégorie universelle et autorité légitime de l'État moderne. Ces pratiques dévoilent ainsi l'État sous sa forme littéralement « in-corp-orée » autant dans ses structures objectivées que dans les représentations collectives de la société dans son ensemble. Enfin, ces types de formalisme fonctionnent à leur tour comme des sortes de leviers dans ce travail de matérialisation et de normalisation de la séparation idéologique entre État et société (c'est l'« effet de distanciation-discipline »), (re)produisant ainsi un dispositif de contrôle et de pouvoir d'autant plus insidieux qu'il apparaît presque dérisoire aux vues du pluralisme normatif¹¹⁴ caractérisant les modes de gouvernance urbaine au Congo.

113. J. S. Migdal, *State in Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

114. J. Cuvelier et P. M. Mumbund, « Réforme douanière néolibérale, fragilité étatique et pluralisme normatif. Le cas du guichet unique à Kasumbalesa », *Politique africaine*, n° 129, 2013, p. 93-112.

Figure 4. Bureau des services urbains de l'urbanisme, mairie de Lubumbashi

Lubumbashi, 2016 © Stéphanie Perazzone.

**LA « DISTANCIATION-DISCIPLINE » COMME DISPOSITIF DU POUVOIR :
LES DIMENSIONS SPATIO-CORPORELLES ET MATÉRIELLES
DU FORMALISME D'ÉTAT**

Nous l'avons vu, l'accès aux biens publics dans les centres urbains congolais – scolarisation, soins médicaux, sécurité, état civil, infrastructures, électricité... – se fait presque systématiquement au travers de contacts personnels, de « courtiers administratifs », de faveurs et de transactions monétisées. Ces échanges se traduisent par des pratiques à la fois personnelles et publiques, conflictuelles et solidaires, institutionnalisées et illégales. Partant d'un tel constat, ce texte avance l'idée que les pratiques et les ramifications du formalisme d'État ne forment pas seulement une « réalité vitale pour les fonctionnaires d'État et leurs familles¹¹⁵ », mais tendent à recréer les dimensions à la fois physiques et idéelles de l'État et de son autorité publique¹¹⁶. À des fins analytiques, nous avons décelé, parmi ce très large éventail de

115. T. Trefon, « Public Service Provision in a Failed State... », art. cité, p. 14.

116. Sur l'autorité publique d'État, voir C. Lund, « Rule and Rupture: State Formation through the Production of Property and Citizenship », *Development and Change*, vol. 47, n° 6, 2016, p. 1199-1228.

pratiques informelles, celles qui présentent une mise en scène de protocoles, une adhésion aux formalités ou l'adoption de rituels soigneusement agencés comme techniques de gouvernement. En outre, ces mises en scène ne sont pas imposées par les seuls agents de l'État puisqu'elles sont aussi co-produites par la grande majorité des citoyens. Elles se déroulent au travers d'un curieux assemblage d'interactions entre les différents artisans de cette scénographie relationnelle du quotidien, et se composent de décors, d'idées, de scénarios, de codes, de politesses et de rapports solennels méthodiquement répétés.

De manière plus conceptuelle, nous proposons de catégoriser l'une des premières caractéristiques du formalisme bureaucratique sous le terme de « spatio-corporelle ». Bien que formalisme « socio-corporel » et formalisme « matériel » (dont on discutera ci-dessous) ne soient pas fondamentalement distincts, la distinction analytique opérée ici permet de détecter la durabilité de l'idéal bureaucratique en dépit de l'informalisation des services d'État, par la mise en scène d'un imaginaire spatial – celui du bureau par exemple – et de postures corporelles censés adhérer à une image quasi stéréotypée du pouvoir d'État. Nul besoin de s'attarder bien longtemps dans les couloirs de la mairie faisant office de salle d'attente, ou dans le bureau d'un chef de quartier, pour remarquer les différentes routines de « présentation de soi » alors qu'un citoyen venant chercher des documents ou un supérieur hiérarchique réclamant son emploi du temps, s'adresse à tel ou tel bureaucrate : l'une arrange son chignon et réorganise ses stylos dans son pot à crayons, l'autre redresse le torse, se lève, droit comme un i, remet ses lunettes et rajuste sa cravate, tandis que certains, parfois somnolents devant un vieux poste de radio ou échangeant les dernières nouvelles du jour, s'empressent de remettre leurs chaussures laissées de côté ou de les lacer à la hâte.

Plus explicitement encore, la prise de photographies lors du travail de terrain révèle l'agencement des corps dans ce lieu public d'identité sociale qu'est le bureau, les rapports hiérarchiques entre titulaire et assistante, et l'esthétique des symboles du pouvoir bureaucratique. La figure 4 représente un agent des services de l'urbanisme à Lubumbashi alors qu'il vient d'obtenir une promotion après plus de deux décennies passées au même poste d'agent technique. Nous nous étions rencontrés plusieurs fois et il m'avait jusque-là accueillie dans son bureau, qu'il partageait avec d'autres, sans faire montre d'un formalisme particulièrement rigide : un coup de téléphone, un rendez-vous, l'annonce de mon arrivée par l'un de ses collègues, et nous pouvions nous entretenir. Bien sûr, mon statut de chercheuse européenne m'ouvrit plus de portes qu'à un citoyen congolais ordinaire, les relations de pouvoir n'étant pas les mêmes. Mais une fois sa promotion effective, mon interlocuteur s'installa pour la première fois dans un bureau qu'il ne partagerait plus avec personne. Il avait entrepris de m'appeler pour m'annoncer la nouvelle.

Intriguée, je lui proposai une nouvelle entrevue. À peine arrivée sur les lieux, sa nouvelle secrétaire, que je connaissais de vue, m'accueillit chaleureusement, mais, tirant une chaise en plastique rouge dans une salle jouxtant son bureau, me fit signe d'attendre. Au bout de longues minutes, elle ouvrit la porte du bureau du fonctionnaire qui, un sourire lui barrant le visage, me serra la main en me souhaitant la bienvenue. D'un geste, il m'invita à découvrir ce nouvel espace avant de me faire solennellement asseoir de l'autre côté de son bureau en bois jonché de documents officiels¹¹⁷.

Alors que nous avons toujours entretenu des relations amicales et le plus souvent informelles, il avait pris la décision ce jour-là, de placer au centre de nos interactions le corps et les gestuelles de son assistante, et d'y ajouter, en outre, la pièce dédiée momentanément à la fonction de salle d'attente. Comme l'ont étudié de nombreux auteurs, ce type d'activités protocolaires qui accompagnent l'accès aux services d'État et à ses agents peut être entendu comme des mystifications « *carefully cultivated inside the bureaucracy [...] to empower otherwise decrepit practices*¹¹⁸ », et partie prenante d'un « régime du simulacre¹¹⁹ » réapproprié autant par les élites que par les acteurs politiques ordinaires – un type de *storytelling* ici forgé au quotidien. Plus concrètement, l'agencement de ces espaces d'attente et de travail du fonctionnaire, de sa secrétaire et de ma propre personne se meut en une composition verbale, spatiale et gestuelle qui génère l'opportunité d'imposer une distance entre fonctionnaires et administrés, et permet d'incarner le statut d'autorité que l'État confère juridiquement et socialement à ses représentants. Le rôle des conventions sociales et de l'idéal d'autorité publique est donc particulièrement important dans les nombreux « points de rencontre » entre État et société que sont les services publics, les bureaux, ou les chantiers en milieu urbain.

Ces points de rencontre sont minutieusement construits, mis en scène et dirigé dans l'objectif de réimposer distanciation et légitimation. Ceux-ci participent notamment à ce que plusieurs chercheurs ont appelé la « politisation de la mise en attente¹²⁰ » (*the politics of waiting*), une logique interactionnelle à travers laquelle les administrés voient leur accès aux services municipaux de l'urbanisme, des transports ou de la police temporisé par une séquence d'actions formalisées, des espaces délimités et des corps intermédiaires. Alors que ces droits de passage seront le plus souvent monnayés, la « mise en attente » des usagers est également pratiquée dans un souci de faire respecter

117. Entretien avec un chef de bureau, Lubumbashi, 5 avril 2016.

118. T. B. Hansen et F. Stepputat (dir.), *States of Imagination...*, op. cit., p. 16-17.

119. A. Mbembe, « The Banality of Power... », art. cité, p. 11.

120. J. Auyero, *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*, Durham, Duke University Press, 2012; S. Oldfield et S. Greyling, « Waiting for the State: A Politics of Housing in South Africa », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 47, n° 5, 2015, p. 1100-1112.

une distance statuaire entre ceux qui représentent et travaillent pour l'État et ceux qui en requièrent les services. Dans cette zone de turbulences politiques qu'est la gouvernance réelle, les fonctionnaires cherchent à « maîtriser » les rouages des normes procédurières et des rituels protocolaires qui leur confèrent un pouvoir auquel leurs administrés doivent se plier¹²¹, alors même que de nombreux facteurs à l'échelle globale ont « considérablement dévalué l'image de certaines figures sociales du pouvoir et de la réussite – en particulier celles du fonctionnaire [...] – qui occupaient auparavant une place centrale dans les imaginaires populaires du succès¹²² ». Les rapports de force entre représentants de l'État et citoyens, actionnés par une normalisation de la mise à distance, se doublent d'une injonction à une sorte de « soumission doxique¹²³ » vis-à-vis de la domination bureaucratique alors que nombreux sont ceux qui tentent de résister à un État qu'ils jugent prédateur et illégitime. Bien qu'elle soit réelle, cette résistance se trouve souvent cooptée par la participation inconsciente, et donc naturalisée, au pouvoir d'injonction disciplinaire et au langage de la bureaucratie d'État.

Lors des nombreuses « descentes sur terrain » organisées par les services de l'urbanisme dans les quartiers dit anarchiques de Kinshasa, Lubumbashi et Goma, les agents de la « brigade de contrôle de sites » visitent des chantiers en cours à la recherche d'infractions, tant réelles qu'imaginaires, dans le but de soutirer un maximum de liquidités à des superviseurs de chantier méfiants et agacés. Ces brigades mobiles de deux ou trois fonctionnaires se dispersent sur de nombreux sites, ordres de mission, badges et attaché-case à la main. Inspectant constructions et documents, ils négocient une taxe ou une amende, pointent les anomalies détectées et exigent les autorisations de bâtir. Là, travailleurs et propriétaires s'engagent dans de longues palabres, le plus souvent informelles, mais encadrées malgré tout par des ordres de mission, des nomenclatures et « des canevas de taxes » que les agents de la brigade brandissent de leur petite mallette noire. En fin de négociations, ces derniers exigent systématiquement qu'une partie de ces discussions – celle qui conduira à redistribuer vers le haut de la hiérarchie administrative la somme d'argent ainsi soutirée – soient menées non pas sur site, mais dans leurs propres bureaux. « Ces administrés, et surtout le propriétaire de la parcelle, doit venir jusqu'aux bâtiments de la mairie » parce que, nous précise un des agents, « les clients doivent savoir qui tient le pouvoir. Si nous négocions tout ici même, nous serons sur leur territoire, pas le nôtre, et si nous voulons

121. M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

122. R. Banégas et J.-P. Warnier, « Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir », *Politique africaine*, n° 82, 2001, p. 5.

123. P. Bourdieu, « Esprits d'État... », art. cité.

imposer notre autorité, ce sont eux qui doivent prendre rendez-vous chez nous¹²⁴». Ces tactiques servent d'abord à encourager le « contrevenant » à régler la somme demandée dans l'immédiat (un déplacement jusqu'aux bureaux se traduit souvent par une somme d'argent plus importante), mais sont également parties prenantes de cette distanciation forgée par les agents de l'État vis-à-vis de leurs administrés, sommés de se déplacer et de se comporter conformément aux codes de la bureaucratie. En renvoyant ainsi au contrôle des emplois du temps et à la répartition des corps dans l'espace, ces rites d'interaction rappellent les procédés disciplinaires théorisés par Michel Foucault¹²⁵.

Les services de l'urbanisme travaillent également en arpentant les rues encombrées d'échoppes, de kiosques, et de marchés ou de garages « pirates ». En justifiant la surveillance des « servitudes publiques » par toutes sortes de documents et de directives officielles, ils catégorisent ainsi tout bar, restaurant ou petit commerce de rue comme « construction anarchique » – illégale, et donc destructible. Les brigades de l'urbanisme distribuent sommations et avertissement aux citoyens dont les restaurants et les boutiques empiètent sur les trottoirs poussiéreux. C'est à partir de ces données par exemple, que des unités de police patrouillent les rues et les places populaires à la recherche des différents marchés qu'ils ont pour mission de démanteler. Une fois les campagnes de démolition décidées, « un PV est soumis au maire qui sort un arrêté de démolition. La personne concernée a un délai de 48 heures pour démolir sa maison elle-même s'il préfère, à ses frais, et elle peut alors récupérer ses matériaux de construction. Après cela, la brigade urbaine de démolition passera à l'œuvre, aux risques et périls des contrevenants sans préjudice des poursuites judiciaires à leur égard¹²⁶ », explique un membre de la brigade de démolition se souvenant mot pour mot des énoncés officiels. Bien sûr, les administrés vivent ces pratiques comme une forme d'abus tandis que les campagnes de démolitions, largement relayées dans les médias, font planer le spectre d'un État brutal et tout-puissant. En quête de solutions, la plupart se plient cependant aux formulations officielles et aux rituels procéduriers qui, autant que les transactions informelles, rythment les pourparlers du très important « *game of the rules* » étudié par De Herdt et Olivier de Sardan¹²⁷. Cette rationalisation de l'espace urbain et la présence corporelle de l'État à travers ses agents dévoilent ainsi le pouvoir performatif puissant que continue d'exercer la dimension idéelle de l'État sur ses agents et ses constituants. Mais, nous

124. Observation d'un contrôle de site, Lubumbashi, 5 avril 2016.

125. M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

126. Entretien avec un agent du bureau de l'urbanisme, Lubumbashi, 6 novembre 2014.

127. T. De Herdt et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Real Governance and Practical Norms...*, op. cit.

l'avons vu, discipline et mise à distance se forment au-delà du formalisme spacio-corporel, et reposent également sur un travail d'objectivation de l'État.

Dans son travail sur les pratiques quotidiennes de la police congolaise sur les marchés de Bukavu, au Sud Kivu, Michel Thill¹²⁸ introduit son propos par la description de l'évolution d'un poste de police nouvellement construit. D'abord érigé sous la forme éphémère d'une tente blanche, le poste fut rapidement consolidé. La tente fit place à un container de tôle sans fenêtre, puis enfin à un container plus spacieux et équipé de panneaux solaires. La transformation physique et visuelle de cette espace témoigne à la fois de la pénurie matérielle généralisée avec laquelle doivent composer une très large majorité des agents de la bureaucratie d'interface et une volonté de « garder la face¹²⁹ » afin de sauvegarder sa valeur sociale, et sans doute son autorité, grâce à la mobilisation de moyens du bord (un container, des panneaux solaires) peu reluisants mais dont la présence permet d'assurer un semblant de normalité et l'amélioration tangible des locaux de police. Les transformations opérées sur ce poste de police rappellent aussi l'importance d'ériger des « espaces d'État », des bâtiments publics qui viennent inscrire durablement et officialiser ainsi sa présence dans la géographie changeante des villes¹³⁰.

Aux espaces et aux corps s'ajoute donc l'usage – et parfois, la fabrication – systématique de documents légaux, de cachets administratifs, de cartes de services imprimées dans des petits kiosques de rue, ou bien même de ce que certains appellent avec humour leur « bureau portable », qui n'est en réalité rien d'autre que leur attaché-case. L'utilisation de ces objets ordinaires sert de palliatif à ce manque structurel de matériel et d'équipement, et contribue à donner une caractéristique concrète au formalisme d'État. L'incorporation systématique de l'univers matériel à l'analyse du social¹³¹ permet de repérer le rôle et les fonctions particulières que jouent les matériaux et les objets dans les interrelations entre usagers et prestataires de services municipaux décrites ici. Qu'il s'agisse de « paperasserie » bureaucratique¹³², de textes de loi, de planches cadastrales, d'ordres de mission, de bulldozers ou d'uniformes de police, ces objets revêtent un pouvoir visuel, pratique et symbolique. Le processus de distanciation-discipline est ainsi généré par le biais de pratiques

128. M. Thill, « Police at Work in Bukavu: Negotiating Revenue-Generation in Urban Pirate Markets », in T. De Herdt et K. Titeca (dir.), *Negotiating Public Services...*, op. cit., p. 120-141.

129. E. Goffman, *Les rites d'interaction*, op. cit.

130. Selon mes interlocuteurs, les services de l'urbanisme travaillent d'ailleurs souvent sur de petits projets de construction de postes de police dans les villes congolaises.

131. Voir, entre autres, S. Perrot, M.-E. Pommerolle et J. Willis (dir.), « Matérialité du vote », *Politique africaine*, n° 144, 2016.

132. Sur les « politics of writing », voir A. Gupta, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press, 2012.

spatio-corporelles et matérielles dont les ramifications renvoient à l'image universelle de l'État moderne¹³³.

En dépit d'un trafic généralisé de documents et la prolifération de « papiers pirates¹³⁴ », ce qui diminue davantage leur valeur juridique, nombreux sont ceux qui continuent de se présenter chez leur chef de quartier, aux services de la commune ou de la mairie afin d'obtenir, se déplaçant d'un bureau à l'autre et d'un fonctionnaire à l'autre, un titre de propriété, un certificat de naissance ou un permis de construire¹³⁵. Ce faisant, ils réitèrent le rôle contraint mais actif de notre propre obéissance vis-à-vis des normes collectives bureaucratiques et de leur acceptation collective¹³⁶. Faisant écho à la « gouvernementalité des papiers », l'usage politique et idéologique de supports textuels et des choses matérielles se rapportant au pouvoir d'État s'inscrit de la même manière dans « la diffusion de la raison bureaucratique dans des sociétés réputées rétives à celle-ci¹³⁷ ». Bien qu'anodins, ces objets sont partout : lors des contrôles de sites mentionnés ci-dessus, l'un des deux fonctionnaires, alors en négociation avec un chef de chantier, finit par sortir de sa mallette noire une sommation écrite : il s'agit d'un petit rectangle de papier de la taille d'une demi-feuille A4 sur lequel est imprimée la mention « Invitation » en caractères gras, suivi d'un texte à trous afin d'y ajouter le nom du destinataire, la date de la convocation, la date du rendez-vous et le titre du service. Une fois le formulaire rempli, le contrôleur note les chiffres 002/2016 comme référence de dossier et le tend au chef de chantier fébrile. En tant que pièce justificative, ce petit document, numéro de référence à l'appui, servira par la suite à mener la cadence des corps et des espaces lors des rendez-vous analysés plus haut.

Autres témoins de cette matérialité des échanges entre État et société sont les ordres de mission et les cartes de service. Les abus d'autorité ayant été particulièrement prégnants à Goma, où les constructions sont pour la plupart spontanées, les terrains spoliés par l'État et les parcelles vendues illégalement, des communiqués officiels ont été rédigés à l'intention de la population :

« Il est porté à l'attention du public de Goma et de ses environs que désormais, aucun agent de l'Urbanisme ne se présentera sur un terrain sans ordre de mission de service, ceci [...]

133. K. Schlichte, *The Dynamics of States*, Londres, Routledge, 2005.

134. Entretien avec deux résidents de Kinshasa, 30 octobre 2015.

135. *Ibid.*

136. Comme le notait Erving Goffman, ces formes « d'acceptation mutuelle » d'un rôle social sont des « accords de surface » qui n'impliquent en rien une relation égalitaire entre les individus. Voir E. Goffman *La mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, p. 18.

137. Projet ANR Piaf, « La vie sociale des papiers d'identité en Afrique ». Voir aussi le dossier coordonné par S. Awenengo Dalberto, R. Banégas et A. Cutolo (dir.), « Biomaîtriser les identités ? », *Politique africaine*, n° 152, 2018.

pour lutter contre la tracasserie, et dans le cadre de la maximisation et l'encadrement des recettes dues au trésor public¹³⁸. »

La production de ce type de documents et leur dissémination, grâce à leur valeur sociale et à leurs attributs officiels, permettent de camoufler les différentes pratiques illégales et/ou abusives déployées par de nombreux acteurs sociaux peu scrupuleux dans la vente de propriétés, de parcelles et de lots de terre. Si les cartes de service et les ordres de mission garantissent le statut et la nature formelle du travail des agents de l'État, elles occupent néanmoins une place ambivalente dans les pratiques et les imaginaires collectifs. Les chauffeurs de bus et les motos-taxis, par exemple, se font régulièrement arrêter par des agents de la police de circulation et des services municipaux des transports. Ils « s'habillent toujours en civil, se font passer pour des clients et en profitent pour nous dépouiller si nous faisons la moindre erreur », me confie un conducteur de moto-taxi dans une petite échoppe d'une banlieue de Lubumbashi mal desservie en mini-bus :

« Mais maintenant que je ne suis plus novice, je leur demande toujours d'exhiber leur carte de service. Sinon, je n'ai pas confiance. Les policiers, eux au moins, sont bien visibles [grâce à leur uniforme], on ne peut pas se tromper¹³⁹. »

Les papiers officiels servent à la fois de garantie aux citoyens les plus vulnérables afin de se protéger d'éventuels abus, et, alors qu'ils sont facilement falsifiables, de support pratique à de nombreux individus, fonctionnaires ou non, pour justifier telle ou telle exaction. En cherchant du regard les signes matériels distinctifs des agents des services publics, les habitants des villes s'approprient et véhiculent les représentations officielles et normatives de ceux qui devraient être les visages et les corps de l'État. De la même manière, une résidente d'un quartier pauvre de Lubumbashi explique sa manière d'interpréter certaines des interventions officielles dont elle fût témoin :

« Des gens de l'État viennent ici pour réparer [les tranchées]. Ils passent voir comment les gens organisent leurs parcelles. [...] Ils avaient des papiers et des planches parce qu'il y avait des gens qui voulaient acheter [...]. Ils commencent à poser des questions sur les titres de propriété, ils ont des planches, donc pour moi, ce sont des gens du cadastre¹⁴⁰. »

Les planches cadastrales, comme les uniformes, les ordres de missions, les sommations écrites et les cartes de services, sont ainsi les supports ordinaires d'un travail de distanciation vis-à-vis des administrés et de détection

138. Communiqué officiel, Bureau provincial de l'urbanisme, Goma, 4 septembre 2015.

139. Entretien avec un conducteur de moto-taxi, Lubumbashi, 19 novembre, 2016.

140. Entretien avec une résidente d'un quartier pauvre, Lubumbashi, 10 novembre 2014.

visuelle et matérielle de l'autorité étatique. Ces différents types de pratiques ici observés empruntent aux registres classiques d'un idéal-type bureaucratique et participent d'une d'objectivation discrète mais systématique de l'État postcolonial. Tous sont les véhicules dérobés de la présence matérielle de la bureaucratie d'État et fonctionnent comme des outils de travail indispensables, reproduisant imperceptiblement les rapports de pouvoir asymétriques entre fonctionnaires (État) et usagers des services publics (société).

Les dynamiques du formalisme d'État conceptualisées dans ce texte ne remplacent en aucun cas les « arrangements [informels] qui marchent¹⁴¹ » soigneusement documentés dans les écrits contemporains traitant de l'État en Afrique. En revanche, elles s'inscrivent pleinement dans les « “fonctionnements réels” des États et des bureaucraties publiques dans différents contextes africains¹⁴² ». L'analyse détaillée de l'ambivalence et des modalités pratiques du formalisme bureaucratique permet d'éclairer la résilience des États fragiles, et d'apporter une contribution conceptuelle plus large aux grands débats portant sur les différentes formes et trajectoires de l'État en milieux urbains. D'une certaine manière, à défaut des larges projets de gouvernance étatiques analysés par exemple dans les textes de James Scott, c'est bien l'assemblage discret mais consolidé au quotidien (par l'utilisation d'objets ordinaires, les corps de la fonction publique et les espaces de vie) du formalisme d'État qui produit une réelle lisibilité du pouvoir politique en milieu urbain, où citoyens et bureaucratie d'interface entretiennent et suscitent leur propre sujétion aux codes du pouvoir étatique. L'ensemble des microprocessus de fabrication et de maintien du formalisme d'État « par le bas » conte l'histoire et engendre l'image (*storytelling*) d'un effet plus global de « distanciation-discipline » à travers lequel la distinction idéale entre État et société, et public et privé, est sans cesse retravaillée, réintroduite et redéfinie dans ses dimensions matérielles très concrètes¹⁴³. Se faisant l'écho tantôt de la notion d'« *embodied state*¹⁴⁴ » par les corps-sujets de l'État, tantôt de la théâtralisation de la « (re)présentation de soi » imposée, les routines étudiées ici produisent des référents collectifs et des conventions quasi machinales auxquels on s'identifie

141. F. Cleaver, « In Pursuit of Arrangements that Work: Bricolage, Practical Norms and Everyday Water Governance », in T. De Herdt et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Real Governance and Practical Norms...*, *op. cit.*, p. 207-227.

142. T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan, « Studying the Dynamics of African Bureaucracies: An Introduction to States at Work », in T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 3.

143. Voir T. Mitchell, « The Limits of the State... », art. cité.

144. J. Garmany, « The Embodied State: Governmentality in a Brazilian Favela », *Social & Cultural Geography*, vol. 10, n° 7, 2009, p. 721-739.

dans les quartiers et qui continuent de baliser les rapports de pouvoir entre État et société. Cet enchevêtrement d'activités, au travers de micro-interventions étatiques officielles, renforce la formalisation du lien entre citoyens et petits fonctionnaires alors même qu'ils s'adonnent très largement à l'informalité. Dans le même temps, cette politique du « lien » est encadrée et contrôlée par l'imposition d'une distance imaginaire, performative et matérielle qui, à son tour, contribue à maintenir l'insaisissable distinction entre État et société et à cultiver les processus d'adhésion collective populaire, et ainsi de soumission citoyenne, aux principes du formalisme bureaucratique. Sans contrôle coercitif physique, cette adhésion collective peut donc s'apparenter à la notion de discipline foucauldienne ; mais, plus qu'un contrôle « à » distance sur lequel repose la notion de discipline, il pourrait s'agir ici d'un contrôle minutieux « des » distances.

Ces terrains de vie ordinaires sont autant les expériences banales de « l'État pour de vrai » que les manifestations empiriques de phénomènes globaux, comme par exemple la notion de souveraineté étatique, la bureaucratisation routinière des relations État-société, l'univers formaliste de l'autorité publique ou les idéaux de bonne gouvernance. Dans ce contexte, il est crucial de s'interroger sur les interstices dans lesquels les acteurs de la gouvernance urbaine continuent de reproduire les attributs conventionnels et les codes procéduriers de la domination étatique, entre privatisation, redéploiement et informalisation de ses techniques de gouvernance. Alors que la scénographie des gestuelles et du langage bureaucratique vient compléter la mobilisation des corps, des objets et des espaces dans le fonctionnement banal du formalisme d'État, ce dernier contribue à solidifier la distinction entre public et privé pourtant analysée comme quasi inexistante dans la société congolaise.

En outre, en contribuant à la normalisation par le bas de la subordination passive des citoyens à un pouvoir bureaucratique quasi naturalisé, le formalisme d'État tend à restreindre les nombreuses résistances populaires qui, ancrées dans la contestation de l'arbitraire étatique, amènent plus généralement à limiter les opportunités de soumettre l'État, comme organe de contrôle sociopolitique historiquement institutionnalisé sur la scène mondiale¹⁴⁵, à un « doute radical¹⁴⁶ » qui permettrait de se départir d'un « discours libéral fondé sur le postulat, puissant mais non corroboré, que l'État centralisé est le mieux adapté pour apporter ordre, justice et sécurité¹⁴⁷ ». En effet, alors que les pratiques informelles peuvent être vues comme un mode

145. Voir L. Lombard, *State of Rebellion: Violence and Intervention in the Central African Republic*, Londres, Zed Books, 2016 ; A. Niang, *The Postcolonial African State in Transition: Stateness and Modes of Sovereignty*, New York, Rowman & Littlefield International, 2018.

146. P. Bourdieu, « Esprits d'État... », art. cité.

147. A. Niang, *The Postcolonial African State in Transition...*, *op. cit.*, p. 2.

de résistance aux abus et à la violence d'État par une « société politique¹⁴⁸ », les pratiques formelles avec lesquelles elles coexistent reproduisent sans cesse des catégories de « sujets » d'État qui se conforment aux codes bureaucratiques. À la violence subjective portée par les détenteurs du pouvoir, les forces de l'ordre ou les groupes armés, s'ajoutent les mécanismes plus pernicious de la violence objective, ordinaire et systématique¹⁴⁹, laissant peu de place aux formes non hégémoniques de conscience¹⁵⁰, et dont les ramifications politiques dépassent très largement le contexte Africain (et pour cause, c'est bien les pays occidentaux qui ont le plus bénéficié de l'exploitation et de la subordination des peuples qu'ils auront colonisés et marginalisés¹⁵¹). Ceci nous invite, peut-être, à une réflexion plus profonde, historique et globale sur les modes de production du pouvoir, sur les racines brutales, coloniales, de l'État moderne, ou sur les mystifications d'un néolibéralisme mondial de plus en plus contesté ■

Stéphanie Perazzone

Institute of Development Policy (IOB),

Université d'Anvers

Abstract

The Mundane Formalism of the State. Distantiation–Discipline and Urban Governance in the Democratic Republic of the Congo

Drawing on ethnographic data collected in the Democratic Republic of the Congo (DRC), this article examines the effects of state formalism, conceptualized as part of the everyday dynamics of “real governance” in urban centers. By unravelling the profoundly ambivalent characteristics of statehood, as both an intangible and concrete political artefact, the text shows the various ways by which formal practices can recreate and objectivize the state–society distinction (distantiation), via long-term processes of collective obedience (discipline) toward the idea of the state as a dominant force both within Congolese society and across our contemporary international order.

148. P. Chatterjee, « Beyond the Nation? Or within? », *Social Text*, n° 56, 1998, p. 57-69.

149. S. Žižek, *Violence: Six Sideway Reflections*, New York, Picador, 2008.

150. L. Wacquant, « De l'idéologie à la violence symbolique : culture, classe et conscience chez Marx et Bourdieu », in J. Lojkine, *Les sociologies critiques du capitalisme. En hommage à Pierre Bourdieu*, Paris, PUF, 2002, p. 25-40.

151. A. Mbembe, *Critique de la raison nègre*, Paris, La Découverte, 2015.