

Aide internationale et consolidation de l'Etat en République Démocratique du Congo : Quelle contribution de l'association internationale de développement au State Bulding ?

International Aid and State-Building in the Democratic Republic of the Congo: What Contribution Does the International Development Association Make to State-Building?

KALOBWE ILUNGA John, KIBUMBA NTAMBO John

Licencié en Relations internationales & Doctorant en Relations Internationales à l'Université de Lubumbashi

KALOBWE ILUNGA John, KIBUMBA NTAMBO John

Holder of a degree in International Relations & PhD candidate in International Relations at the University of Lubumbashi

DOI:10.37648/ijrssh.v16i03.011

¹ Received: 17 June 2026; Accepted: 31 July 2026 ; Published: 27 August 2026

Abstract

This article analyzes the contribution of the International Development Association (IDA) to the State Building process in the Democratic Republic of Congo (DRC). In a context marked by institutional fragility, persistent conflicts, infrastructure deficits, and difficulties in mobilizing domestic resources, international aid plays an important role in efforts to rebuild and consolidate the state. The study examines the extent to which IDA interventions effectively contribute to strengthening the capacities of the Congolese state and to bringing about lasting institutional transformation. It draws on a documentary analysis of scientific literature, institutional reports, and documents relating to IDA interventions in the DRC.

The analysis shows that IDA makes a significant contribution in several areas, including strengthening administrative capacities, improving public financial management, developing social services, infrastructure development, governance, support for provincial authorities, and strengthening the resilience of conflict-affected territories. However, these achievements do not automatically translate into sustainable state consolidation. Persistent

¹ How to cite the article: John K.I., John K.N (August 2026); International Aid and State-Building in the Democratic Republic of the Congo: What Contribution Does the International Development Association Make to State-Building?; *International Journal of Research in Social Sciences and Humanities*; Vol 16, Issue 3; 106-126, DOI: <http://doi.org/10.37648/ijrssh.v16i03.011>

institutional fragility, insecurity, dependence on external financing, difficulties in achieving national ownership, and the fragmentation of aid mechanisms limit the transformative potential of these interventions.

The article therefore argues that aid becomes a genuine instrument of State Building when it enables the Congolese state to progressively strengthen its own capacities, mobilize greater domestic resources, and sustainably perform essential public functions. It advocates an approach based more firmly on national ownership, the transfer of skills and responsibilities, and the construction of sustainable institutional autonomy.

Résumé

Cet article analyse la contribution de l'Association internationale de développement (IDA) au processus de *State Building* en République démocratique du Congo (RDC). Dans un contexte marqué par la fragilité institutionnelle, les conflits persistants, les déficits d'infrastructures et les difficultés de mobilisation des ressources nationales, l'aide internationale occupe une place importante dans les efforts de reconstruction et de consolidation de l'État. L'étude cherche à déterminer dans quelle mesure l'intervention de l'IDA contribue réellement à renforcer les capacités de l'État congolais et à transformer durablement ses institutions. Elle s'appuie sur une analyse documentaire des travaux scientifiques, des rapports institutionnels et des documents relatifs aux interventions de l'IDA en RDC.

L'analyse montre que l'IDA apporte une contribution significative dans plusieurs domaines : renforcement des capacités administratives, amélioration de la gestion des finances publiques, développement des services sociaux, infrastructures, gouvernance, appui aux autorités provinciales et résilience des territoires affectés par les conflits. Toutefois, ces acquis ne se traduisent pas automatiquement par une consolidation durable de l'État. La persistance de la fragilité institutionnelle, l'insécurité, la dépendance aux financements extérieurs, les difficultés d'appropriation nationale et la fragmentation des mécanismes d'aide limitent la portée transformatrice de ces interventions.

L'article soutient ainsi que l'aide devient véritablement un instrument de *State Building* lorsqu'elle permet à l'État congolais de renforcer progressivement ses propres capacités, de mobiliser davantage de ressources nationales et d'assurer durablement les fonctions publiques essentielles. Il préconise une approche davantage fondée sur l'appropriation nationale, le transfert de compétences et la construction d'une autonomie institutionnelle durable.

Introduction

En République démocratique du Congo (RDC), la question de la construction et de la consolidation de l'État ne peut être séparée des réalités quotidiennes vécues par les populations. Dans un pays doté d'immenses ressources naturelles, d'un territoire considérable et d'un potentiel humain remarquable, l'État reste confronté à des difficultés persistantes pour assurer partout son autorité, garantir les services publics essentiels, mobiliser efficacement les ressources nationales et établir une relation de confiance durable avec les citoyens. Les conflits armés, particulièrement dans l'Est du pays, la faiblesse de certaines institutions, les déficits d'infrastructures et les difficultés de gouvernance ont contribué à maintenir la RDC dans une situation où la construction de l'État demeure un processus inachevé. La Banque mondiale reconnaît elle-même que les défis liés à la gouvernance, à la fragilité, aux conflits et à la capacité de prestation des services restent au cœur des enjeux de développement congolais.

Cette situation donne à l'aide internationale une place particulière dans l'histoire contemporaine de la RDC. Depuis plusieurs décennies, les partenaires extérieurs accompagnent l'État congolais dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, les infrastructures, les finances publiques, la gouvernance, la protection sociale ou encore le renforcement des administrations. Parmi ces partenaires, l'Association internationale de développement (IDA), guichet de la Banque mondiale destiné aux pays à faible revenu, occupe une position importante. Son intervention ne se limite plus au financement d'infrastructures ou de projets sociaux. Elle s'inscrit également dans des programmes visant à renforcer les institutions, améliorer la gestion publique, soutenir les réformes de gouvernance et accroître la capacité de l'État à fournir des services à sa population. Le Cadre de partenariat-pays 2022-2026 de la Banque mondiale pour la RDC place ainsi explicitement au centre de son action la gouvernance, la stabilisation, le développement du capital humain et le renforcement de la prestation des services publics.

Pourtant, une question demeure : financer le développement revient-il nécessairement à construire l'État ? La réponse ne va pas de soi. Dans la littérature consacrée au *State Building*, l'État ne se réduit pas à ses bâtiments, à ses administrations ou à ses ressources financières. Fukuyama (2004) insiste sur l'importance de la capacité de l'État à exercer effectivement ses fonctions, tandis que Call et Cousens (2008) considèrent le *State Building* comme un processus de développement des institutions étatiques capables d'assurer durablement l'autorité publique. Dans cette perspective, l'aide internationale peut contribuer au renforcement des capacités, mais elle ne peut être assimilée automatiquement à la consolidation de l'État.

Cette distinction est particulièrement importante dans le contexte africain. Comme le rappellent Bräutigam et Knack (2004), une forte dépendance à l'aide peut produire des effets ambivalents : elle peut soutenir les institutions et les services publics, mais aussi, dans certaines circonstances, affaiblir les capacités institutionnelles lorsque les acteurs extérieurs prennent une place excessive dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. De son côté, l'OCDE (2008) souligne que le *State Building* doit être compris comme un processus dans lequel la capacité, les institutions, la légitimité et les relations entre l'État et la société sont étroitement liées. Le renforcement de l'État ne consiste donc pas seulement à rendre l'administration plus efficace ; il suppose également que les institutions soient reconnues comme légitimes par la société.

Dans le cas congolais, cette réflexion prend une dimension particulière. L'IDA intervient dans un environnement où les besoins sont immenses et où les attentes envers l'État restent fortes. Ses programmes peuvent renforcer les capacités administratives, améliorer la gestion des finances publiques, soutenir les services sociaux, accompagner les autorités provinciales et contribuer à la résilience des territoires affectés par les conflits. Mais la persistance de fragilités institutionnelles invite à s'interroger sur la profondeur et la durabilité de ces transformations. Le retour de l'appui budgétaire de l'IDA en 2022, après plus de quinze années d'interruption, illustre d'ailleurs l'importance accordée à la gouvernance économique, aux finances publiques, à la transparence et aux réformes institutionnelles.

Dès lors, cet article pose la question suivante : dans quelle mesure l'aide de l'Association internationale de développement contribue-t-elle effectivement à la consolidation de l'État en République démocratique du Congo ? L'hypothèse défendue est que l'IDA contribue de manière significative au renforcement de certaines capacités institutionnelles, administratives, financières et sociales de l'État congolais, mais que cette contribution demeure partielle tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une appropriation nationale durable, d'un renforcement de la légitimité de l'État et d'une amélioration de sa capacité à exercer effectivement son autorité sur l'ensemble du territoire.

L'analyse cherchera ainsi à dépasser une lecture purement financière de l'aide pour examiner sa véritable portée en matière de *State Building*. Il s'agira moins de mesurer uniquement ce que l'IDA dépense que de comprendre ce que son intervention permet réellement de construire, de renforcer et de transformer dans l'État congolais. L'article s'appuie sur une analyse documentaire des travaux scientifiques, des rapports institutionnels et des documents relatifs aux interventions de l'IDA en RDC. Il examinera successivement le cadre conceptuel et théorique du *State Building*, les défis de consolidation de l'État congolais, l'évolution et les domaines d'intervention de l'IDA, sa contribution au renforcement des capacités étatiques, avant d'en analyser les limites et les perspectives.

I. AIDE INTERNATIONALE ET *STATE BUILDING* : CADRE CONCEPTUEL ET THÉORIQUE

1.1. Comprendre l'aide internationale

L'aide internationale est devenue, particulièrement en Afrique, l'un des instruments majeurs de la coopération entre les États, les institutions financières internationales et les sociétés bénéficiaires. Elle intervient là où les ressources nationales ne permettent pas toujours de répondre à l'ampleur des besoins en matière de développement, de santé, d'éducation, d'infrastructures ou de gouvernance. Dans les États fragiles ou confrontés à des crises prolongées, elle prend également une dimension institutionnelle : il ne s'agit plus seulement de financer des projets, mais de contribuer à renforcer les capacités de l'État.

Cette évolution est importante pour comprendre la place de l'Association internationale de développement (IDA) en République démocratique du Congo. L'aide ne peut plus être considérée uniquement comme une ressource

financière venant de l'extérieur. Elle constitue aussi un ensemble d'instruments susceptibles d'influencer les politiques publiques, les institutions et les rapports entre l'État et la société.

Cependant, l'aide internationale porte en elle une certaine ambivalence. Elle peut permettre à un État disposant de moyens limités de maintenir ou d'améliorer ses services publics, mais elle peut également créer une dépendance lorsque les institutions nationales deviennent trop tributaires des ressources, de l'expertise ou des priorités définies par les partenaires extérieurs. Bräutigam et Knack (2004) ont notamment montré que des niveaux élevés d'aide et certaines modalités de son acheminement peuvent avoir des conséquences négatives sur les institutions et la gouvernance en Afrique subsaharienne.

La question n'est donc pas de savoir si l'aide est bonne ou mauvaise en soi. Elle est plutôt de comprendre dans quelles conditions l'aide renforce l'État au lieu de se substituer à lui. Cette interrogation est au cœur de la présente étude.

1.2. Le concept de *State Building*

Le *State Building*, généralement traduit par « construction de l'État » ou « consolidation de l'État », renvoie à un processus beaucoup plus large que la simple reconstruction des infrastructures administratives. Dans une perspective classique, l'État est une organisation politique capable d'exercer une autorité légitime sur une population et un territoire déterminés. La conception wébérienne met notamment l'accent sur la capacité de l'État à faire respecter un ordre politique et à exercer le monopole de la violence physique légitime.

Mais dans les réalités africaines, l'existence formelle de l'État ne signifie pas nécessairement que celui-ci dispose partout d'une capacité effective d'action. Un État peut posséder une Constitution, des ministères, des gouvernements provinciaux et des administrations locales tout en éprouvant des difficultés à faire appliquer ses décisions dans certaines parties de son territoire. C'est précisément cette différence entre l'existence juridique de l'État et sa capacité effective à agir qui donne tout son intérêt au concept de *State Building*.

Migdal (1988) invite à considérer l'État à partir de ses relations avec la société. Pour lui, la capacité étatique dépend notamment de la faculté de l'État à imposer des règles, mobiliser des ressources et orienter les comportements sociaux face à d'autres structures qui disposent elles aussi d'une capacité d'influence. Cette approche est particulièrement éclairante pour la RDC, où l'État coexiste, selon les espaces et les périodes, avec des autorités coutumières, des réseaux économiques, des organisations religieuses, des associations communautaires et, dans certaines zones, des groupes armés.

Fukuyama (2004), quant à lui, place la capacité institutionnelle au centre de la réflexion sur la construction de l'État. Un État consolidé n'est pas simplement un État qui possède beaucoup de ressources ; c'est un État capable de transformer ses ressources en politiques publiques et en résultats collectifs. Cette distinction permet de comprendre pourquoi la construction d'une école, d'un centre de santé ou d'une route ne constitue pas automatiquement du *State Building*. Ces réalisations deviennent véritablement pertinentes lorsqu'elles renforcent durablement la capacité de l'État à planifier, financer, administrer et fournir des services à ses citoyens.

Dans cette perspective, Rotberg (2004) rappelle que la solidité d'un État se mesure notamment à sa capacité à assurer la sécurité, fournir des biens politiques essentiels et maintenir des institutions fonctionnelles. Le *State Building* implique donc simultanément des dimensions administratives, économiques, sécuritaires et politiques.

1.3. Le rapport entre aide internationale et construction de l'État

Le rapport entre aide et *State Building* apparaît ainsi comme une relation à double face. D'un côté, l'aide peut fournir les moyens matériels, financiers et techniques nécessaires au renforcement des institutions. De l'autre, une aide mal conçue peut contourner les institutions nationales, fragmenter l'action publique ou installer des mécanismes parallèles de gestion.

Cette préoccupation rejoint les travaux de North, Wallis et Weingast (2009), pour lesquels la construction d'institutions capables de canaliser les intérêts sociaux et politiques constitue un élément essentiel de l'évolution des sociétés vers des ordres politiques plus ouverts et plus stables. Le développement institutionnel ne peut donc pas être réduit à l'importation de modèles administratifs conçus ailleurs.

C'est pourquoi la notion d'appropriation nationale est devenue centrale dans les débats sur l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris de 2005 a notamment placé l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle parmi les principes destinés à améliorer l'efficacité de l'aide. Dans le contexte africain, ce principe revêt une importance particulière : une réforme imposée de l'extérieur peut produire des résultats visibles à court terme sans nécessairement transformer durablement les institutions nationales.

Le véritable enjeu est donc de savoir si l'aide permet à l'État de faire davantage par lui-même une fois l'intervention extérieure achevée. C'est ici que se situe la différence entre une aide qui finance un projet et une aide qui contribue véritablement au *State Building*.

1.4. Capacité, légitimité et consolidation de l'État

Le *State Building* doit enfin être appréhendé à travers deux dimensions complémentaires : la capacité de l'État et sa légitimité. Une administration peut être techniquement performante sans être véritablement reconnue par les populations. À l'inverse, un État peut jouir d'une certaine légitimité sociale tout en disposant de moyens institutionnels insuffisants pour répondre aux attentes de ses citoyens.

Call et Cousens (2008) montrent ainsi que la construction de la paix et des institutions dans les sociétés sorties de conflit constitue un processus de longue durée. Elle suppose de reconstruire des institutions capables de fonctionner et de répondre aux besoins sociaux, tout en tenant compte des réalités politiques du pays concerné.

Cette dimension est fondamentale dans le cas de la RDC. Dans plusieurs communautés congolaises, l'État est jugé moins sur ses discours que sur sa capacité à être présent concrètement : une école qui fonctionne, un centre de santé accessible, une route praticable, une administration qui délivre effectivement les documents nécessaires, une justice qui protège et une autorité publique capable de garantir la sécurité. L'État se construit donc aussi dans la rencontre quotidienne entre l'institution et le citoyen.

Acemoglu et Robinson (2012) insistent, dans une autre perspective, sur le rôle des institutions dans la trajectoire politique et économique des sociétés. Leur contribution permet de rappeler que les institutions ne sont pas neutres : elles déterminent en partie la manière dont le pouvoir et les ressources sont distribués dans la société.

Ainsi, dans le cadre de cette recherche, le *State Building* sera compris comme un processus de renforcement durable des capacités administratives, financières, institutionnelles, territoriales et sociales de l'État, accompagné d'un accroissement de sa légitimité auprès des populations.

L'aide internationale, et particulièrement celle de l'IDA, sera dès lors considérée non comme une fin en soi, mais comme un instrument potentiel de renforcement de ces capacités. Son efficacité en matière de *State Building* dépendra de sa capacité à renforcer les institutions congolaises, à favoriser leur appropriation nationale et à produire des capacités qui survivent à l'intervention extérieure.

Cette approche conduit à une proposition analytique simple : **l'aide contribue au *State Building* lorsqu'elle transforme durablement les capacités de l'État ; elle y contribue moins lorsqu'elle se limite à financer des activités sans renforcer l'autonomie institutionnelle, financière et politique de l'État bénéficiaire.** C'est à partir de cette grille que sera examinée, dans les sections suivantes, l'action de l'IDA en République démocratique du Congo.

II. LA RDC FACE AU DÉFI DE LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT

Parler de consolidation de l'État en République démocratique du Congo exige de dépasser une lecture trop rapide de la fragilité. La RDC n'est pas un espace sans État. Elle possède une Constitution, des institutions nationales et provinciales, une administration publique, une justice, des forces de défense et de sécurité ainsi qu'un ensemble

d'organes chargés de représenter l'autorité publique. Le problème se situe plutôt dans l'écart entre l'existence formelle de ces institutions et leur capacité réelle à exercer leurs fonctions sur l'ensemble du territoire et auprès de l'ensemble des populations. C'est dans cet écart que se trouve une grande partie du défi congolais de *State Building*.

2.1. Genèse et manifestations de la fragilité de l'État congolais

L'histoire récente de la RDC a profondément marqué les capacités de l'État. La longue période du régime de Mobutu, les crises politiques, l'effondrement progressif des structures administratives et économiques, puis les deux guerres du Congo ont contribué à affaiblir les institutions publiques. Les guerres de 1996-1997 et de 1998-2003 ont particulièrement désorganisé l'appareil d'État et renforcé la fragmentation de l'autorité dans plusieurs régions du pays. La Banque mondiale relève que les efforts de sortie de la fragilité engagés depuis 2003 ont continué d'être contrariés par l'instabilité, les conflits régionaux et les difficultés liées à la légitimité de l'État.

La fragilité congolaise ne se manifeste donc pas uniquement par l'existence des conflits armés. Elle apparaît également dans la faiblesse des administrations, l'insuffisance des ressources publiques, les difficultés de contrôle territorial, la faible capacité de certains services à atteindre les populations et la coexistence de plusieurs formes d'autorité.

Trefon (2010) montre à cet égard que les réformes soutenues par la communauté internationale se sont heurtées à de profondes contraintes administratives et politiques. Selon lui, les difficultés de réforme ne proviennent pas seulement du manque de ressources, mais aussi du fonctionnement concret de l'administration congolaise et des rapports entre les acteurs nationaux et internationaux.

Cette réalité invite à une certaine prudence dans l'utilisation de l'expression « État fragile ». Car derrière ce terme général se cachent des situations très différentes. Dans certaines provinces, l'État dispose d'une présence administrative relativement structurée ; dans d'autres, son autorité est beaucoup plus limitée. Même dans les espaces où les institutions officielles sont faibles, les populations ne vivent pas nécessairement dans un vide politique. Elles s'appuient sur les autorités coutumières, les Églises, les organisations communautaires, les associations locales et d'autres mécanismes de régulation sociale. La vie collective continue donc de s'organiser, parfois en marge ou en complément des institutions publiques.

2.2. Les principales dimensions de la fragilité étatique en RDC

La première dimension du problème concerne la capacité administrative. Un État ne devient pas solide simplement parce qu'il possède des ministères et des bureaux. Il doit disposer d'agents suffisamment formés, motivés et correctement encadrés pour appliquer les décisions publiques. Or, les difficultés de fonctionnement de l'administration congolaise ont longtemps constitué un obstacle aux réformes. Trefon (2010) souligne précisément que les faiblesses administratives et les particularités de la fourniture des services publics constituent des obstacles importants au *State Building* en RDC.

La deuxième dimension est financière. La capacité d'un État à mobiliser ses propres ressources conditionne largement son autonomie. Lorsque les recettes nationales restent insuffisantes, l'État éprouve des difficultés à financer durablement ses administrations, ses infrastructures et ses services sociaux. La dépendance aux financements extérieurs peut alors devenir une réponse nécessaire à court terme, mais elle pose une question fondamentale à long terme : comment construire un État capable de financer lui-même les fonctions essentielles qui fondent son autorité ?

La troisième dimension est territoriale. La RDC est confrontée au défi particulier de gouverner un territoire immense, marqué par de fortes disparités géographiques, économiques et sécuritaires. Dans l'Est du pays, les conflits et la présence de groupes armés ont profondément affecté l'exercice de l'autorité publique. Les analyses récentes de la Banque mondiale identifient notamment la fragmentation des conflits, les faiblesses des systèmes de sécurité et de justice ainsi que les dimensions régionales des conflits comme des facteurs importants de fragilité.

La quatrième dimension concerne la prestation des services publics. Pour le citoyen ordinaire, l'État n'est pas seulement une Constitution ou un ministère situé à Kinshasa. Il est aussi l'enseignant qui arrive en classe,

l'infirmier qui soigne, l'agent administratif qui délivre un document, la route qui permet de rejoindre le marché et l'autorité publique capable de protéger les personnes et les biens. C'est dans cette rencontre quotidienne que se construit une partie de la relation entre l'État et la société.

Cette réalité explique pourquoi, même dans un contexte de fragilité, certains services peuvent continuer à fonctionner grâce à des arrangements entre institutions publiques et acteurs non étatiques. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, des organisations confessionnelles jouent depuis longtemps un rôle important aux côtés de l'État. Cette situation montre que la gouvernance réelle est parfois plus complexe que la seule lecture des institutions formelles.

Enfin, la fragilité possède une dimension politique et légitime. Un État peut avoir des institutions juridiquement reconnues tout en rencontrant des difficultés à obtenir l'adhésion des populations. Tull (2010) montre, à partir de l'expérience du Bas-Congo, que les relations entre le centre et les périphéries, les revendications locales et les questions de légitimité peuvent profondément influencer les perspectives de *State Building*.

2.3. Les efforts de consolidation de l'État depuis les années 2000

La période ouverte au début des années 2000 a été marquée par d'importants efforts de reconstruction institutionnelle. La transition politique, la Constitution de 2006, les élections, la réforme de l'administration publique, la décentralisation et les programmes de reconstruction ont constitué différentes étapes de cette volonté de rétablir l'autorité et les capacités de l'État.

La décentralisation occupe une place particulière dans cette architecture. Elle devait rapprocher l'État des citoyens et donner davantage de responsabilités aux provinces et aux entités territoriales décentralisées. Mais son application a révélé les difficultés de transformer une réforme juridique en réalité institutionnelle. Englebert (2012) souligne notamment que l'incertitude juridique et institutionnelle, l'arbitraire fiscal et la vulnérabilité des agents locaux ont limité les effets de la décentralisation congolaise.

Cela rappelle une vérité souvent oubliée dans les politiques de *State Building* : on ne construit pas un État uniquement en écrivant de bonnes lois ; il faut encore que ces lois deviennent des pratiques institutionnelles. Entre le texte adopté à Kinshasa et sa traduction concrète dans un territoire éloigné, il existe parfois tout un monde.

2.4. La place des partenaires internationaux dans le processus de consolidation

Face à ces difficultés, les partenaires internationaux ont progressivement occupé une place importante dans la reconstruction et le renforcement des institutions congolaises. Nations unies, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Union européenne et partenaires bilatéraux ont soutenu des programmes touchant à la gouvernance, aux infrastructures, à la santé, à l'éducation, aux finances publiques et à la stabilisation des zones affectées par les conflits.

La Banque mondiale a ainsi inscrit, dans son cadre de partenariat pour la RDC, le renforcement de la gouvernance, du capital humain, des services de base et de la stabilisation parmi ses priorités.

Mais cette présence internationale soulève elle-même une question de fond. Peut-on construire un État fort avec des ressources principalement mobilisées à l'extérieur ? La question n'implique pas de rejeter l'aide internationale. Elle invite plutôt à examiner sa qualité, son orientation et surtout sa capacité à produire des institutions qui deviennent progressivement autonomes.

Dans le cas congolais, l'enjeu n'est donc pas seulement de savoir combien les partenaires extérieurs investissent dans le pays. Il faut surtout déterminer si ces investissements renforcent durablement la capacité de l'État congolais à agir par lui-même.

C'est précisément à ce niveau que se situe la place de l'Association internationale de développement. L'IDA intervient dans un environnement où les besoins de financement sont considérables, mais où la consolidation de l'État exige également des capacités administratives, financières, territoriales et institutionnelles durables. Son

action mérite dès lors d'être examinée non seulement à partir des montants mobilisés ou du nombre de projets réalisés, mais à partir des transformations institutionnelles qu'elle contribue effectivement à produire.

La question qui se pose alors est simple, mais fondamentale : l'aide de l'IDA contribue-t-elle à rendre l'État congolais plus capable, plus présent et plus légitime, ou contribue-t-elle principalement à compenser temporairement ses insuffisances ? La réponse à cette interrogation constituera le point de départ de l'analyse de son intervention en RDC.

III. L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT EN RDC : ÉVOLUTION ET DOMAINES D'INTERVENTION

L'histoire de l'Association internationale de développement (IDA) en République démocratique du Congo s'inscrit dans une réalité où le développement et la consolidation de l'État avancent souvent sur le même chemin, parfois ensemble, parfois avec des pas hésitants. Dans un pays où les besoins sociaux restent considérables, où les institutions doivent encore renforcer leurs capacités et où certaines régions demeurent confrontées aux conflits, l'aide au développement ne peut être séparée des questions de gouvernance et de capacité étatique. L'intervention de l'IDA apparaît ainsi comme un long processus qui a progressivement dépassé le simple financement de projets pour toucher aux mécanismes mêmes de l'action publique.

3.1. Présentation et spécificité de l'IDA

Créée en 1960 au sein du Groupe de la Banque mondiale, l'Association internationale de développement constitue le principal guichet concessionnel de la Banque mondiale destiné aux pays à faible revenu. Ses financements prennent principalement la forme de crédits concessionnels et de dons. L'IDA intervient notamment dans les infrastructures, la santé, l'éducation, la protection sociale, l'agriculture, les finances publiques, l'administration et les réformes institutionnelles. Elle accorde également une attention particulière aux pays confrontés aux conflits, à la fragilité et à des capacités institutionnelles limitées.

Cette spécificité permet de comprendre pourquoi l'IDA occupe une place particulière dans le cas congolais. Son rôle ne consiste pas seulement à apporter des ressources financières supplémentaires à un État qui en manque. Elle cherche également à créer les conditions permettant à cet État de mieux exercer ses fonctions. La gouvernance et les institutions sont d'ailleurs devenues une dimension transversale de l'action de l'IDA, avec un accent particulier sur la mobilisation des ressources nationales, la gestion des finances publiques, la transparence, la transformation numérique et l'amélioration de la prestation des services.

Dans cette perspective, l'IDA peut être considérée comme un acteur situé à la frontière entre aide au développement et renforcement des capacités étatiques. C'est précisément cette double fonction qui rend son expérience en RDC particulièrement intéressante pour l'étude du *State Building*.

3.2. De la reconstruction au renforcement institutionnel

L'intervention de la Banque mondiale en RDC a évolué au rythme des transformations politiques et économiques du pays. Après les années de conflits, la reconstruction des infrastructures et la reprise des services essentiels constituaient naturellement des priorités. Mais avec le temps, la question s'est déplacée vers la capacité des institutions congolaises à gérer elles-mêmes les politiques publiques et à assurer durablement les services à la population.

Cette évolution correspond à une transformation plus générale de la conception de l'aide dans les contextes fragiles. Paris et Sisk (2009) montrent que le *State Building* contemporain ne peut être réduit à la reconstruction matérielle après une guerre : il suppose également la construction d'institutions capables de produire de l'ordre, de gérer les ressources publiques et de répondre aux attentes sociales.

En RDC, cette évolution apparaît clairement dans le Cadre de partenariat-pays 2022-2026 de la Banque mondiale. Celui-ci articule stabilisation, développement du capital humain, amélioration des services de base,

gouvernance et lutte contre les facteurs de fragilité. La Banque mondiale y reconnaît que les défis congolais ne sont pas uniquement économiques : ils concernent également la gouvernance, les conflits, la capacité institutionnelle et la présence effective de l'État.

Le passage d'une logique de reconstruction à une logique de renforcement institutionnel est donc essentiel. Une route construite peut rapprocher une population du marché ; une école peut former une nouvelle génération ; un centre de santé peut sauver des vies. Mais lorsque ces investissements s'accompagnent d'une amélioration des mécanismes publics qui permettent de les financer, de les gérer et de les maintenir, ils commencent à participer à une transformation plus profonde : celle de la capacité de l'État à agir dans la durée.

3.3. Les principaux domaines d'intervention de l'IDA en RDC

L'intervention de l'IDA en RDC couvre plusieurs secteurs qui, pris séparément, peuvent sembler relever du développement classique, mais qui, considérés ensemble, touchent directement aux fondations de l'État.

Le premier domaine est celui de la gouvernance et des finances publiques. En juin 2022, la Banque mondiale a approuvé un financement de 750 millions de dollars comprenant notamment une opération de 250 millions de dollars de réforme de la gouvernance économique financée par l'IDA. Cette opération soutenait des réformes concernant les finances publiques, la libéralisation des marchés, la gestion forestière et la transparence. Elle constituait également le premier appui budgétaire de l'IDA à la RDC depuis 2005.

Cette orientation est particulièrement importante pour le *State Building*. Un État qui ne parvient pas à mobiliser, gérer et contrôler ses ressources dispose de marges limitées pour financer durablement ses politiques publiques. Comme le souligne Moore (2004), la manière dont l'État mobilise ses ressources, notamment à travers la fiscalité, influence profondément les relations entre gouvernants et gouvernés. La capacité fiscale n'est donc pas seulement une question économique ; elle participe également à la construction de l'État.

Le deuxième domaine est celui du capital humain et des services publics. Le Cadre de partenariat 2022-2026 met fortement l'accent sur l'éducation, la santé et la protection sociale, avec l'objectif d'améliorer l'accès et la qualité des services de base. L'IDA a ainsi soutenu des programmes qui ne visent pas uniquement à construire des infrastructures sociales, mais aussi à améliorer les systèmes permettant à l'État de fournir ces services.

Le troisième domaine concerne les infrastructures et la connectivité. Routes, énergie, eau, télécommunications et infrastructures numériques constituent des moyens de rapprocher l'administration et les services des populations. Dans un pays aussi vaste que la RDC, la question de la connectivité possède une dimension proprement étatique. Un territoire difficilement accessible est également un territoire où l'autorité publique rencontre davantage de difficultés à s'exercer.

Le quatrième domaine concerne la gouvernance des ressources naturelles et des entreprises publiques. La RDC dispose de ressources minières, forestières et énergétiques considérables. Mais la présence de ressources ne produit pas automatiquement un État fort. Elle peut même devenir une source de tensions lorsque les institutions chargées de les gérer sont faibles. Les interventions de l'IDA dans la gouvernance économique, la transparence, les industries extractives et la gestion forestière cherchent précisément à améliorer les mécanismes institutionnels qui encadrent ces ressources.

Enfin, l'IDA intervient dans les domaines liés à la fragilité, aux conflits et à la résilience. Cette dimension est particulièrement importante dans l'Est de la RDC, où les besoins de développement sont étroitement liés aux questions de sécurité, de déplacement des populations et de faiblesse des administrations locales. Le Cadre de partenariat actuel cible notamment les facteurs de fragilité et les zones affectées par les conflits, en associant investissements dans les infrastructures, agriculture, services et stabilisation.

3.4. L'IDA et les territoires affectés par les conflits

L'une des particularités de l'intervention de l'IDA en RDC réside dans le fait que le développement ne peut y être pensé indépendamment de la géographie des conflits. Dans certaines provinces de l'Est, la question n'est pas simplement de construire davantage d'écoles ou de centres de santé. Il faut également permettre aux institutions publiques de fonctionner dans des environnements où l'autorité de l'État a été fragilisée par des années de violence.

Autesserre (2010) montre que les conflits congolais ne peuvent être compris uniquement à travers les dynamiques régionales et internationales. Ils possèdent également de profondes dimensions locales, liées aux questions de terre, d'autorité, de représentation et de gouvernance. Cette observation est importante pour l'action de l'IDA : renforcer l'État suppose de tenir compte des réalités locales dans lesquelles les institutions publiques doivent effectivement fonctionner.

L'intervention dans les zones fragiles cherche ainsi à reconstruire non seulement des infrastructures, mais aussi des conditions minimales de présence institutionnelle. Dans cette perspective, l'aide peut devenir un instrument de restauration de la relation entre l'État et les populations.

Mais cette ambition rencontre une limite évidente : une institution financée de l'extérieur ne devient pas automatiquement une institution forte. Sa solidité dépend de sa capacité à fonctionner avec les ressources nationales, à s'inscrire dans les structures administratives congolaises et à survivre après la fin du financement extérieur.

3.5. Une intervention à la croisée du développement et du State Building

L'évolution de l'action de l'IDA en RDC permet finalement de distinguer trois niveaux. Le premier correspond au financement du développement, à travers les infrastructures et les services sociaux. Le deuxième concerne le renforcement des capacités, notamment dans l'administration, les finances publiques et la gouvernance. Le troisième touche au State Building, lorsque ces interventions contribuent à accroître durablement la capacité de l'État à exercer ses fonctions, à mobiliser ses ressources, à administrer son territoire et à répondre aux besoins de ses citoyens.

Cette distinction est fondamentale. Comme l'observe Grindle (2004), la construction de capacités dans les pays en développement ne signifie pas simplement l'augmentation du nombre de fonctionnaires ou de ressources disponibles ; elle suppose la création d'institutions capables de transformer les ressources en action publique effective.

Ainsi, l'expérience de l'IDA en RDC montre une évolution progressive vers une approche dans laquelle le développement économique, le renforcement institutionnel et la stabilisation sont de plus en plus liés. Le défi demeure toutefois de savoir si cette évolution produit effectivement un État plus autonome et plus capable, ou si elle contribue principalement à compenser, de manière répétée, les insuffisances de l'appareil étatique.

C'est cette interrogation qui conduit à la partie suivante. Il ne suffit plus de décrire les domaines dans lesquels l'IDA intervient. Il faut désormais mesurer ce que ces interventions changent réellement dans les capacités administratives, financières, territoriales et sociales de l'État congolais.

IV. LA CONTRIBUTION DE L'IDA AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'ÉTAT CONGOLAIS

Si l'on veut apprécier sérieusement la contribution de l'Association internationale de développement au *State Building* en République démocratique du Congo, il faut partir d'une question simple : qu'est-ce qui reste dans l'État lorsque le projet financé par l'extérieur arrive à son terme ? Cette interrogation permet de dépasser la logique des montants engagés, du nombre d'infrastructures construites ou du nombre de bénéficiaires atteints. Un projet peut produire des résultats visibles sans nécessairement renforcer durablement l'État. À l'inverse, une réforme institutionnelle moins spectaculaire peut transformer profondément la capacité publique.

Dans cette perspective, la contribution de l'IDA peut être appréhendée à travers plusieurs dimensions complémentaires : les capacités administratives, les capacités financières, la prestation des services publics, la capacité

territoriale et la gouvernance institutionnelle. C'est dans l'articulation de ces dimensions que l'aide peut progressivement devenir un instrument de *State Building*.

4.1. Le renforcement des capacités administratives

La première contribution de l'IDA concerne la capacité de l'administration publique à concevoir, mettre en œuvre et suivre les politiques de l'État. Dans un pays comme la RDC, où les distances géographiques, les contraintes logistiques et les disparités entre provinces compliquent considérablement l'action publique, disposer d'une administration capable constitue déjà un enjeu majeur de consolidation étatique.

L'administration est, en quelque sorte, le bras quotidien de l'État. Lorsque ce bras fonctionne mal, les décisions prises au sommet ont du mal à atteindre les territoires. À l'inverse, une administration mieux organisée permet à l'État de transformer ses orientations politiques en actions concrètes.

L'IDA a progressivement intégré cette dimension dans ses interventions en soutenant les capacités de gestion publique, la réforme des systèmes administratifs, la gestion des ressources publiques et la modernisation des mécanismes de prestation des services. Le Cadre de partenariat de la Banque mondiale pour la RDC 2022-2026 prévoit notamment le renforcement des fonctions essentielles de gestion des finances publiques aux niveaux central et provincial ainsi que des institutions de contrôle et de responsabilité.

Cette orientation rejoint l'analyse de Fukuyama (2004), pour qui la construction de l'État repose d'abord sur la capacité des institutions publiques à exercer effectivement leurs fonctions. Dans cette perspective, former des agents, améliorer les systèmes d'information, renforcer les mécanismes de planification ou moderniser les procédures administratives ne sont pas des opérations purement techniques. Elles participent à la construction d'un État plus capable.

Mais une difficulté demeure : renforcer l'administration ne signifie pas nécessairement transformer l'État. La formation d'un agent ou l'informatisation d'un service ne produisent des effets durables que si les réformes s'intègrent dans les institutions nationales et si l'État dispose des moyens nécessaires pour les maintenir après le retrait du financement extérieur.

4.2. Le renforcement des capacités financières et économiques

La deuxième dimension concerne les ressources financières de l'État. Aucun État ne peut durablement assurer ses fonctions s'il ne dispose pas d'une base financière suffisamment solide. La construction d'une administration efficace, le paiement des fonctionnaires, l'entretien des routes, le fonctionnement des écoles et des hôpitaux ou encore la sécurité du territoire nécessitent des ressources régulières.

Dans le cas de la RDC, cette question prend une importance particulière en raison de l'écart entre l'immensité des besoins publics et les capacités limitées de mobilisation des ressources nationales.

L'IDA a donc progressivement accordé une place importante à la gestion des finances publiques, à la mobilisation des recettes, à la transparence budgétaire et à la gouvernance du secteur extractif. Le Cadre de partenariat 2022-2026 fixe notamment comme objectif l'amélioration de la mobilisation des recettes intérieures et le renforcement de la gestion de la dette. Il prévoit également un appui aux réformes de la gestion des finances publiques et de la gouvernance des industries extractives.

Le retour de l'appui budgétaire de l'IDA en 2022 constitue, à cet égard, un moment significatif. L'opération de gouvernance économique approuvée cette année-là visait notamment les finances publiques, la libéralisation des marchés, la gestion forestière et la transparence. La Banque mondiale la présentait comme le premier appui budgétaire financé par l'IDA en RDC depuis 2005.

Cette orientation rejoint les travaux de Moore (2004), qui montrent que la mobilisation des recettes constitue un élément essentiel de la formation de l'État. La fiscalité ne représente donc pas simplement une source de financement ; elle crée également une relation entre l'État et les citoyens. Lorsque l'État prélève des ressources auprès

de la population et des acteurs économiques, il est en principe conduit à rendre compte davantage de l'utilisation de ces ressources.

Pour la RDC, le véritable enjeu est dès lors de passer progressivement d'une situation où l'aide extérieure compense les insuffisances financières de l'État à une situation où elle aide l'État à renforcer sa propre capacité de financement. C'est cette transition qui permettrait de transformer l'aide en véritable instrument de consolidation.

4.3. Le renforcement de la capacité de l'État à fournir les services publics

La troisième contribution de l'IDA concerne la capacité de l'État à répondre aux besoins essentiels de la population. Ici, le *State Building* quitte les bureaux de l'administration pour entrer dans la vie quotidienne des citoyens.

Pour une mère qui accompagne son enfant dans un centre de santé, pour un enseignant qui entre dans une salle de classe ou pour un agriculteur qui cherche une route pour transporter sa production, l'État se mesure moins à ses textes juridiques qu'à sa capacité à rendre des services concrets.

Les interventions de l'IDA en RDC dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale s'inscrivent dans cette logique. Le portefeuille actuel de la Banque mondiale met fortement l'accent sur le développement du capital humain et l'amélioration de l'accès et de la qualité des services de base.

Les programmes de protection sociale constituent une illustration particulièrement intéressante. Le projet STEP, financé par l'IDA, a bénéficié à plus de 5,8 millions de personnes dans six provinces et à Kinshasa, tout en soutenant des infrastructures communautaires et des mécanismes de transferts sociaux. Il a notamment permis de financer des écoles, des centres de santé et d'autres infrastructures communautaires dans des zones vulnérables.

L'intérêt de ces interventions pour le *State Building* réside dans le fait qu'elles peuvent contribuer à rapprocher l'État des populations. Un service public qui fonctionne régulièrement peut renforcer la confiance dans les institutions. Mais, là encore, une distinction doit être faite : financer un service public n'équivaut pas automatiquement à renforcer l'État qui le fournit.

La véritable consolidation intervient lorsque les systèmes de santé, d'éducation ou de protection sociale deviennent progressivement capables de fonctionner dans le cadre institutionnel national, avec des ressources, des personnels et des mécanismes de gestion durables.

Cette approche rejoint Grindle (2004), pour qui le développement des capacités publiques doit être apprécié en fonction de la capacité des institutions à produire effectivement les résultats attendus, et non uniquement en fonction des ressources qui leur sont consacrées.

4.4. Le renforcement de la capacité territoriale de l'État

La quatrième dimension est territoriale. Cette question est essentielle en RDC parce que l'État doit gouverner un espace immense, marqué par de profondes disparités entre les provinces et entre les zones urbaines et rurales.

Le *State Building* ne peut donc pas être concentré uniquement à Kinshasa. Un État consolidé doit être capable de faire parvenir ses politiques, ses services et son autorité jusqu'aux territoires les plus éloignés.

L'IDA cherche à contribuer à cette présence territoriale à travers des programmes qui renforcent les administrations provinciales, les infrastructures locales et les mécanismes de prestation des services. Le Cadre de partenariat actuel met explicitement l'accent sur le renforcement des fonctions de gestion publique aux niveaux central et provincial.

Cette dimension prend une importance encore plus grande dans les provinces affectées par les conflits. Dans ces espaces, le problème n'est pas seulement l'insuffisance des infrastructures ; il concerne également la capacité des institutions publiques à maintenir une présence crédible.

Autesserre (2010) rappelle que les conflits congolais comportent des dimensions locales qui ne peuvent être comprises uniquement à partir des relations internationales ou des dynamiques régionales. Les questions d'autorité, de terre, de représentation et de gouvernance locale jouent également un rôle déterminant.

L'action de l'IDA dans les communautés fragiles peut ainsi contribuer à reconstruire progressivement les liens entre institutions publiques et populations. Les investissements locaux prennent alors une dimension qui dépasse le développement économique : ils peuvent participer à la reconstruction de la présence publique dans les territoires où celle-ci a été fragilisée.

4.5. Le renforcement de la gouvernance et de la transformation institutionnelle

La cinquième dimension concerne la qualité des institutions. L'État ne devient pas nécessairement plus fort parce qu'il possède davantage de ressources. Il doit aussi être capable de les gérer de manière transparente, prévisible et responsable.

L'IDA accorde aujourd'hui une place importante à cette dimension. À l'échelle globale, elle considère la gouvernance et les institutions comme une question transversale, notamment à travers la viabilité budgétaire, la mobilisation des ressources intérieures, la transparence de la dette, la transformation numérique et l'amélioration de la prestation des services.

En RDC, cette orientation apparaît notamment dans les programmes liés à la gestion des finances publiques, à la transparence, à la gouvernance des ressources naturelles et à la modernisation des systèmes publics.

La transformation numérique mérite ici une attention particulière. Dans un contexte où les distances constituent un obstacle majeur à l'action publique, la numérisation peut réduire certaines contraintes administratives, améliorer la circulation de l'information et renforcer la traçabilité des opérations publiques. Mais la technologie ne constitue pas une solution magique. Un État ne devient pas plus solide simplement parce qu'il dispose de plateformes numériques. Encore faut-il que les institutions qui les utilisent soient capables de fonctionner, de rendre compte et de servir les citoyens.

North, Wallis et Weingast (2009) rappellent justement que la stabilité des ordres politiques dépend de la capacité des institutions à organiser les rapports de pouvoir et à limiter les formes arbitraires de violence et de prédation. La gouvernance constitue donc une dimension fondamentale de la construction étatique.

V. DE LA CAPACITÉ ÉTATIQUE À LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT : QUELLE RÉELLE CONTRIBUTION DE L'IDA ?

L'analyse précédente a montré que l'Association internationale de développement contribue au renforcement de plusieurs capacités de l'État congolais. Mais il serait scientifiquement imprudent de confondre ce renforcement avec une consolidation automatique de l'État. Un État peut recevoir des financements importants, moderniser certaines administrations, construire des écoles et des centres de santé, tout en demeurant confronté à des difficultés profondes d'autorité, de légitimité et d'autonomie. Entre renforcer l'État et consolider l'État, il existe donc une distance qu'il faut mesurer.

Dans la réalité congolaise, cette distinction est particulièrement importante. Un projet peut être parfaitement exécuté sans que l'institution chargée de le gérer devienne pour autant plus autonome. Une administration peut recevoir une formation sans disposer ensuite des ressources nécessaires pour maintenir les nouvelles pratiques. Un service public peut être amélioré grâce à un financement extérieur sans que son fonctionnement puisse être durablement assuré par les ressources nationales. Le *State Building* commence véritablement lorsque les capacités acquises deviennent des capacités institutionnelles durables.

5.1. L'IDA renforce-t-elle réellement les capacités de l'État ?

La contribution de l'IDA est d'abord visible dans le renforcement des moyens dont disposent les institutions publiques. Les projets financés permettent d'introduire de nouvelles méthodes de gestion, de renforcer les

compétences des agents, d'améliorer les systèmes d'information et de soutenir les administrations centrales et provinciales.

Mais la question essentielle est celle de la durabilité. Une capacité institutionnelle n'est véritablement consolidée que lorsqu'elle survit au projet qui l'a financée.

Cette question rejoint la conception de Fukuyama (2004), pour qui la construction de l'État repose fondamentalement sur sa capacité à exercer effectivement ses fonctions. Il ne suffit donc pas de créer des mécanismes administratifs ; encore faut-il que ceux-ci soient intégrés aux structures publiques et qu'ils puissent fonctionner de manière régulière.

Dans le contexte congolais, cette exigence conduit à distinguer deux situations. Dans la première, le partenaire international finance une activité, fournit une expertise et accompagne sa mise en œuvre. L'État bénéficie alors d'un appui. Dans la seconde, cet accompagnement permet à l'administration congolaise d'acquérir progressivement les compétences et les moyens nécessaires pour poursuivre l'activité de manière autonome. C'est dans cette seconde situation que l'on peut parler d'une contribution plus profonde au *State Building*.

Le véritable indicateur n'est donc pas seulement « qu'a fait le projet ? », mais aussi « qu'est devenue l'institution après le projet ? ».

Cette interrogation est particulièrement importante dans un environnement où plusieurs programmes de développement sont mis en œuvre parallèlement par différents partenaires. Lorsque les projets disposent de leurs propres mécanismes de gestion, de leurs experts et parfois de leurs procédures, ils peuvent produire des résultats rapides tout en créant une certaine fragmentation de l'action publique. Le risque est alors de voir apparaître des îlots de performance au sein d'un appareil institutionnel qui demeure globalement fragile.

5.2. L'amélioration des services publics contribue-t-elle à la légitimité de l'État ?

La consolidation de l'État possède également une dimension sociale et politique. Un État n'est pas seulement une organisation administrative ; il est aussi une relation entre gouvernants et gouvernés.

Dans cette perspective, la prestation des services publics peut devenir un puissant mécanisme de légitimation. Lorsqu'un citoyen constate que l'administration fonctionne, que son enfant peut aller à l'école, que le centre de santé est accessible ou que les infrastructures permettent de circuler et de produire, l'État devient une réalité concrète.

Pourtant, cette relation ne doit pas être simplifiée. La fourniture d'un service financé par un partenaire extérieur ne signifie pas nécessairement que la population attribuera ce résultat à l'État. Dans certaines circonstances, les populations peuvent davantage identifier le bailleur, l'organisation internationale ou l'ONG qui a financé le projet que l'administration publique censée en assurer la responsabilité.

C'est là l'un des paradoxes du *State Building* par l'aide : une intervention extérieure peut améliorer la vie des populations tout en rendant moins visible la contribution propre de l'État.

Pour Migdal (1988), la capacité de l'État doit être analysée dans ses relations avec la société. L'État n'agit jamais dans un espace vide ; il doit composer avec d'autres autorités, réseaux et institutions sociales. Dans le contexte congolais, cette observation prend tout son sens. Les Églises, autorités coutumières, organisations communautaires et associations locales jouent souvent un rôle important dans la fourniture de services et la régulation de la vie sociale.

L'enjeu pour l'IDA n'est donc pas simplement d'améliorer les services. Il est de contribuer à faire en sorte que l'État congolais devienne progressivement capable d'en assurer la gouvernance, la coordination, le financement et la continuité.

5.3. L'aide renforce-t-elle l'État ou crée-t-elle une dépendance ?

La question de l'autonomie constitue sans doute l'un des points les plus délicats de l'analyse. Une aide extérieure importante peut être indispensable lorsque les ressources nationales sont insuffisantes. Dans les pays fragiles, elle peut même empêcher l'effondrement de certains services essentiels. Mais une dépendance durable à l'égard de ressources extérieures peut limiter la capacité de l'État à définir et financer lui-même ses priorités.

Bräutigam et Knack (2004) ont montré que l'aide peut produire des effets ambivalents sur les institutions africaines. Elle peut renforcer les capacités publiques, mais certaines formes de dépendance peuvent également affaiblir les institutions, notamment lorsque les systèmes parallèles de gestion se multiplient ou lorsque les administrations nationales deviennent excessivement dépendantes des ressources et de l'expertise extérieures.

Dans le cas de la RDC, cette question est particulièrement sensible. Le pays dispose pourtant d'un potentiel économique et fiscal considérable. La présence de ressources minières importantes, par exemple, devrait théoriquement permettre à l'État de disposer d'une base financière plus importante pour financer ses fonctions. Le problème réside donc moins dans l'absence totale de ressources que dans la capacité à les mobiliser, les gérer et les transformer en biens publics.

L'aide de l'IDA peut alors jouer deux rôles très différents. Elle peut combler temporairement un déficit de ressources, ou elle peut aider à construire les mécanismes permettant de réduire progressivement ce déficit.

Le second rôle est évidemment plus proche du *State Building*. Une aide véritablement transformatrice devrait permettre à l'État de renforcer sa propre administration fiscale, d'améliorer sa gestion budgétaire, de développer ses systèmes statistiques et administratifs et de mieux contrôler les ressources publiques.

Autrement dit, l'aide devient réellement constructive lorsqu'elle réduit progressivement le besoin de l'aide.

5.4. Le paradoxe du *State Building* par l'aide internationale

Cette réflexion permet de mettre en évidence un paradoxe central. Les partenaires internationaux sont souvent présents parce que les capacités de l'État sont insuffisantes. Mais plus ils prennent en charge certaines fonctions, plus existe le risque que l'État développe moins rapidement ses propres capacités.

Cette tension ne signifie pas que l'aide internationale serait inutile. Elle signifie plutôt que son efficacité dépend largement de la manière dont elle est conçue et mise en œuvre.

Pour Call et Cousens (2008), le *State Building* est un processus de longue durée qui ne peut être réduit à la réalisation rapide de projets. Les institutions doivent être progressivement consolidées et adaptées aux réalités politiques et sociales du pays concerné.

Dans le cas de la RDC, cela signifie que les programmes de l'IDA devraient être évalués selon trois critères complémentaires : leur capacité à renforcer les institutions nationales, leur capacité à favoriser l'appropriation congolaise et leur capacité à produire des résultats durables au-delà du financement extérieur.

Cette approche permet également de mieux comprendre la différence entre efficacité d'un projet et efficacité en matière de *State Building*. Un projet peut atteindre ses objectifs techniques et rester limité du point de vue de la construction étatique. À l'inverse, une réforme institutionnelle peut sembler moins spectaculaire à court terme mais avoir des effets beaucoup plus profonds sur la capacité publique.

La véritable contribution de l'IDA ne se mesure donc pas uniquement au nombre de kilomètres de routes construits, d'agents formés ou de personnes bénéficiaires. Elle doit être appréciée à partir de la transformation de la capacité de l'État à agir, financer, administrer, coordonner, contrôler et rendre compte par lui-même.

À ce stade, un constat se dégage. L'IDA apporte une contribution réelle au *State Building* en RDC lorsqu'elle renforce les institutions nationales, améliore les services publics et soutient les capacités financières et

administratives. Cependant, cette contribution reste partielle lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'une appropriation nationale forte, d'une mobilisation accrue des ressources domestiques et d'un renforcement durable de la légitimité de l'État.

La consolidation de l'État congolais ne peut donc être externalisée. Les partenaires internationaux peuvent accompagner, financer, conseiller et renforcer les capacités. Mais ils ne peuvent pas construire à la place des Congolais un État qui doit finalement être porté par ses propres institutions, ses propres ressources et sa propre société.

C'est précisément ici que se situe la limite fondamentale de toute politique de *State Building* fondée sur l'aide extérieure. L'aide peut être une bonne béquille lorsqu'un État traverse une période difficile ; mais une béquille, aussi solide soit-elle, ne doit jamais devenir la jambe elle-même.

Dans cette perspective, l'expérience de l'IDA en RDC apparaît moins comme l'histoire d'un succès ou d'un échec absolu que comme celle d'une contribution importante mais inachevée. Elle a permis de renforcer des capacités et d'améliorer certains services, mais la transformation de ces acquis en un État véritablement autonome, présent et légitime demeure largement tributaire des dynamiques politiques, institutionnelles, économiques et sécuritaires internes au pays.

La question suivante devient alors incontournable : quelles sont les limites concrètes qui empêchent l'appui de l'IDA de se transformer pleinement en consolidation durable de l'État congolais ?

VI. LES LIMITES DE LA CONTRIBUTION DE L'IDA AU *STATE BUILDING* EN RDC

Reconnaître la contribution de l'Association internationale de développement au renforcement des capacités de l'État congolais ne signifie pas fermer les yeux sur les limites qui entourent son action. Au contraire, c'est précisément parce que les interventions de l'IDA sont importantes qu'il devient nécessaire d'interroger leurs résultats à long terme. Après plusieurs décennies d'appui international, la question demeure : pourquoi les institutions congolaises restent-elles confrontées à des fragilités aussi profondes ?

La réponse ne peut être recherchée uniquement dans les insuffisances de l'aide. Elle doit également tenir compte de la nature des institutions congolaises, des rapports de pouvoir, de l'insécurité persistante, de la faiblesse des ressources publiques et des difficultés d'appropriation des réformes. Comme le rappelle Trefon (2010), les partenaires internationaux et les autorités congolaises portent chacun une part de responsabilité dans les difficultés rencontrées par les réformes institutionnelles.

6.1. La persistance de la fragilité institutionnelle

La première limite tient à la faiblesse persistante de certaines institutions publiques. Les interventions extérieures peuvent fournir des équipements, des formations, des systèmes de gestion et des ressources financières ; mais elles ne peuvent pas, à elles seules, modifier les pratiques institutionnelles profondément enracinées.

Le problème apparaît notamment lorsque les réformes restent davantage attachées à un projet qu'à l'administration permanente. Une unité de gestion peut être performante pendant la durée d'un programme parce qu'elle dispose de moyens financiers, d'experts et de conditions de travail particulières. Mais si ces capacités ne sont pas progressivement transférées aux structures ordinaires de l'État, leur effet institutionnel reste limité.

Trefon (2010) a précisément mis en évidence ce paradoxe dans le contexte congolais : les réformes peuvent être soutenues par d'importantes ressources internationales tout en se heurtant aux réalités de l'administration publique, à ses faibles moyens et à ses propres logiques de fonctionnement.

Les données récentes de la Banque mondiale confirment d'ailleurs que la gestion du secteur public et les institutions demeurent l'un des domaines les plus faibles dans l'évaluation institutionnelle de la RDC. Dans le CPIA 2024, le groupe « gestion du secteur public et institutions » obtient ainsi un score inférieur à celui de la gestion économique.

Cette situation montre les limites d'une approche qui considérerait qu'une réforme administrative est achevée dès lors qu'un projet a atteint ses indicateurs. Une institution se construit dans le temps, par l'habitude, la continuité et l'appropriation.

6.2. L'insécurité et la fragmentation territoriale

La deuxième limite est liée à l'insécurité. En RDC, il est difficile de parler de consolidation de l'État sans parler de la situation sécuritaire, particulièrement dans l'Est du pays.

Là où l'État peine à assurer la sécurité des personnes, à contrôler effectivement son territoire et à garantir le fonctionnement régulier de ses administrations, les investissements de développement peuvent difficilement produire tous leurs effets. Une école peut être construite, mais son fonctionnement peut être interrompu par les déplacements de population. Un centre de santé peut être équipé, mais son personnel peut être contraint de partir. Une administration locale peut être renforcée, mais son autorité peut être contestée dans la pratique.

Les analyses récentes du FMI identifient parmi les facteurs de fragilité de la RDC la fragmentation des conflits, les dysfonctionnements des systèmes de sécurité et de justice ainsi que les dimensions régionales des conflits dans l'Est.

Cette réalité impose une limite importante à l'action de l'IDA. On ne peut pas demander à un programme de développement de résoudre seul un problème qui relève également de la sécurité, de la politique et des rapports régionaux.

Autesserre (2010) a montré que les conflits congolais comportent de fortes dimensions locales. Les questions de terre, d'autorité, de représentation et de pouvoir local participent à la reproduction de la violence. Une politique de *State Building* qui ne tiendrait pas suffisamment compte de ces réalités risquerait donc de construire des institutions formelles sans transformer les rapports sociaux et politiques qui déterminent leur fonctionnement.

6.3. La dépendance à l'aide et le problème de l'autonomie

La troisième limite concerne la dépendance aux ressources extérieures. L'aide peut être indispensable dans un pays où les besoins sont immenses et les ressources publiques limitées. Mais lorsque les financements extérieurs deviennent une composante durable du fonctionnement de secteurs essentiels, une question se pose : où commence l'autonomie de l'État et où s'arrête l'aide ?

Cette interrogation est particulièrement importante dans le cas de la RDC. Une étude de Katoka (2018) relève que, malgré des investissements considérables des bailleurs après les guerres, les institutions congolaises restent confrontées à des capacités limitées en matière de mobilisation des recettes et de fourniture des biens publics.

Le problème n'est donc pas nécessairement le volume de l'aide, mais sa capacité à créer une dynamique d'autonomisation. Une aide qui finance durablement une fonction sans permettre à l'État de développer les ressources nécessaires pour la reprendre risque de produire une forme de dépendance institutionnelle.

Moss, Pettersson et van de Walle (2006) ont parlé à ce propos d'un « aid-institutions paradox » en Afrique subsaharienne : une aide importante et durable peut, dans certaines circonstances, affaiblir les processus de maturation institutionnelle, notamment la capacité de l'État à mobiliser ses propres recettes et à développer une relation fiscale avec les citoyens.

Pour la RDC, la leçon est claire : l'objectif ultime de l'aide ne devrait pas être de maintenir indéfiniment les capacités qu'elle finance, mais de contribuer à créer les conditions dans lesquelles l'État pourra progressivement les financer lui-même.

6.4. Les difficultés d'appropriation nationale

Une autre limite concerne l'appropriation des réformes. Une réforme peut être techniquement pertinente et néanmoins produire des résultats limités si elle n'est pas suffisamment intégrée dans les pratiques et les priorités nationales.

Eriksen (2009), à partir de l'expérience congolaise, souligne justement les difficultés rencontrées par les acteurs internationaux du *State Building* lorsqu'ils appliquent des modèles standardisés qui ne tiennent pas suffisamment compte du contexte local et des rapports de pouvoir nationaux. Il montre également que les interventions extérieures peuvent se heurter aux intérêts des acteurs politiques et aux réalités propres au système congolais.

Cette observation mérite d'être prise au sérieux. La RDC n'est pas un laboratoire dans lequel on pourrait simplement appliquer une recette conçue ailleurs. Les institutions importent, mais l'histoire, les pratiques sociales, les rapports de pouvoir et les cultures administratives importent également.

Dans ce contexte, l'appropriation ne doit pas être comprise comme la simple signature d'un document par les autorités nationales. Elle suppose que les institutions congolaises participent réellement à la définition des priorités, à la conception des réformes, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

VII. VERS UN MODÈLE DE *STATE BUILDING* D'AVANTAGE APPROPRIÉ PAR L'ÉTAT CONGOLAIS

L'analyse développée dans les pages précédentes conduit à une évidence : la consolidation de l'État congolais ne peut être durable si elle repose principalement sur des ressources et des capacités venues de l'extérieur. L'aide internationale demeure nécessaire, particulièrement dans un pays confronté à des besoins considérables et à des fragilités persistantes. Mais elle doit progressivement changer de fonction : faire moins à la place de l'État et davantage avec l'État.

7.1. Renforcer l'appropriation nationale

La première condition consiste à placer les institutions congolaises au centre de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes. L'appropriation ne signifie pas simplement que les autorités nationales approuvent un projet ; elle signifie qu'elles en définissent les priorités, en assurent progressivement la maîtrise et peuvent en poursuivre les acquis après le retrait du partenaire.

Cette orientation correspond aux principes contemporains de la coopération au développement, qui accordent une importance croissante au développement conduit localement et à la participation des acteurs nationaux dans la décision et la mise en œuvre.

Dans le cas de la RDC, cela implique de mieux intégrer les administrations centrales, provinciales et locales dans les mécanismes de décision. L'expertise internationale doit être considérée comme un moyen de transfert de compétences et non comme un remplacement permanent de l'expertise nationale.

7.2. Articuler aide internationale et ressources domestiques

La deuxième orientation concerne l'autonomie financière. L'aide peut accompagner la RDC dans l'amélioration de la mobilisation des recettes, de la gestion budgétaire et de la gouvernance des ressources naturelles. Le Cadre de partenariat 2022-2026 de la Banque mondiale met lui-même l'accent sur la mobilisation durable des recettes domestiques et le renforcement de la gouvernance.

L'objectif devrait donc être clair : que chaque dollar extérieur contribue progressivement à permettre à l'État congolais de mobiliser davantage de ressources propres.

7.3. Construire des institutions qui restent après les projets

Enfin, les interventions de l'IDA gagneraient à être davantage évaluées à partir de leur effet institutionnel à long terme. Une route, une école ou un système numérique sont importants ; mais leur véritable valeur pour le *State Building* apparaît lorsque l'État possède les moyens humains, financiers et institutionnels nécessaires pour les maintenir.

Comme le souligne Zimmermann (2008), les politiques de développement ont davantage de chances de produire des résultats durables lorsqu'elles sont véritablement appropriées et « home-grown ». Cette logique rejoint également l'approche de l'OCDE selon laquelle l'appui international au *State Building* doit éviter de fragiliser les fonctions de décision et d'élaboration des politiques nationales.

Pour la RDC, le chemin pourrait ainsi être résumé simplement : une aide extérieure forte au départ, une appropriation nationale croissante au cours du processus et une autonomie étatique plus grande à l'arrivée.

L'enjeu n'est donc pas de demander aux partenaires internationaux de quitter la RDC, mais de faire en sorte que leur présence contribue à rendre progressivement l'État congolais plus capable, plus autonome et plus proche de ses citoyens. C'est à cette condition que l'aide internationale pourra véritablement passer du statut de soutien au développement à celui de levier de consolidation durable de l'État.

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, une évidence se dégage : en République démocratique du Congo, l'aide internationale ne peut être séparée de la question de la consolidation de l'État. Dans un pays marqué par l'immensité du territoire, les inégalités de développement, la faiblesse de certaines institutions et la persistance des conflits, l'intervention de l'Association internationale de développement représente un appui important aux efforts de reconstruction et de renforcement des capacités publiques.

L'analyse montre que l'IDA contribue effectivement au *State Building* à travers plusieurs canaux : renforcement des administrations, amélioration de la gestion des finances publiques, appui aux services sociaux, développement des infrastructures, soutien aux autorités provinciales et accompagnement des réformes de gouvernance. Le Cadre de partenariat 2022-2026 confirme cette orientation en associant explicitement gouvernance, développement humain, services publics et lutte contre les facteurs de fragilité.

Cependant, cette contribution demeure réelle mais partielle. L'aide peut renforcer les capacités de l'État ; elle ne peut pas, à elle seule, produire un État consolidé. La persistance des conflits, les difficultés de mobilisation des ressources nationales, les fragilités administratives, les problèmes d'appropriation et la dépendance à l'égard des financements extérieurs limitent la transformation des acquis des projets en capacités institutionnelles durables.

La principale conclusion de cette étude est donc que l'efficacité de l'aide en matière de *State Building* ne se mesure pas seulement à ce qu'elle construit pendant la durée d'un projet, mais à ce que l'État congolais est capable de continuer à faire lorsque le projet prend fin. C'est là que se trouve la véritable différence entre assistance au développement et consolidation de l'État.

L'expérience de l'IDA montre ainsi que l'enjeu pour la RDC n'est pas de se détourner de l'aide internationale, mais de mieux l'utiliser. L'aide doit progressivement passer d'une logique de compensation des insuffisances publiques à une logique de renforcement de l'autonomie institutionnelle, financière et administrative. Les interventions extérieures devraient donc contribuer davantage à la mobilisation des ressources nationales, au transfert effectif de compétences, à l'appropriation des réformes et au renforcement de la relation entre l'État et les citoyens.

Au fond, un État ne se consolide pas simplement parce que ses partenaires lui donnent les moyens d'agir ; il se consolide lorsqu'il acquiert progressivement la capacité d'agir par lui-même. Pour la RDC, telle est probablement la véritable mesure de la contribution de l'IDA au *State Building*.

L'avenir du partenariat devrait dès lors reposer sur une idée simple : accompagner l'État congolais sans se substituer à lui, renforcer ses capacités sans créer une dépendance permanente et soutenir ses institutions afin qu'elles deviennent progressivement capables de porter elles-mêmes le développement du pays.

C'est à cette condition que l'aide internationale pourra véritablement devenir, pour la République démocratique du Congo, non pas une béquille permanente, mais un levier de construction d'un État plus capable, plus autonome, plus présent sur son territoire et davantage au service de sa population.

BIBLIOGRAPHIE

1. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
2. Autesserre, S. (2010). *The trouble with the Congo: Local violence and the failure of international peacebuilding*. Cambridge University Press.
3. Bräutigam, D. A., & Knack, S. (2004). Foreign aid, institutions, and governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), 255–285.
4. Call, C. T., & Cousens, E. M. (2008). Ending wars and building peace: International responses to war-torn societies. *International Studies Perspectives*, 9(1), 1–21.
5. Englebert, P. (2012). Uncertainty, autonomy, and parasitism: Decentralized territorial entities and the state in the Democratic Republic of the Congo. *Politique africaine*, 125(1), 169–188.
6. Eriksen, S. S. (2009). The liberal peace is neither: Peacebuilding, state building and the reproduction of conflict in the Democratic Republic of Congo. *International Peacekeeping*, 16(5), 652–666.
7. Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
8. Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548.
9. Katoka, B. (2018). How good is aid for institution building in the Democratic Republic of Congo? *Global Social Policy*, 18(2), 228–234.
10. Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press.
11. Moore, M. (2004). Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 25(3), 297–319.
12. Moss, T., Pettersson, G., & van de Walle, N. (2006). *An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa* (CGD Working Paper No. 74). Center for Global Development.
13. North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
14. Paris, R., & Sisk, T. D. (Eds.). (2009). *The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Routledge.
15. Prunier, G. (2009). *From genocide to continental war: The "Congolese" conflict and the crisis of contemporary Africa*. Hurst.

16. Rotberg, R. I. (Ed.). (2004). *When states fail: Causes and consequences*. Princeton University Press.
17. Trefon, T. (2010). Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(4), 735–755.
18. Tull, D. M. (2010). Troubled state-building in the DR Congo: The challenge from the margins. *The Journal of Modern African Studies*, 48(4), 643–661.
19. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.
20. International Development Association. (2024). *IDA20: Building back better from the crisis: Toward a green, resilient and inclusive future*. World Bank.
21. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Concepts and dilemmas of state building in fragile situations: From fragility to resilience*. OECD Publishing.
22. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Do no harm: International support for statebuilding*. OECD Publishing.
23. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility: Policy guidance*. OECD Publishing.
24. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. OECD Publishing.
25. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Development co-operation report 2023: Debating the aid system*. OECD Publishing.
26. World Bank. (2022a). *Country partnership framework for the Democratic Republic of Congo for the period FY2022–FY2026*. World Bank.
27. World Bank. (2022b). *Democratic Republic of Congo: World Bank approves \$250 million to improve stability and resilience*. World Bank.
28. World Bank. (2022c). *World Bank approves \$750 million to support critical governance reforms, transport infrastructure and digital connectivity*. World Bank.
29. World Bank. (2023). *Providing safety nets for the most vulnerable in the Democratic Republic of Congo: Incremental steps with a large footprint*. World Bank.
30. World Bank. (2024). *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA): Democratic Republic of Congo*. World Bank.