

## Congo : l'enlisement du projet démocratique

### I. SYNTHÈSE

La consolidation de la démocratie en République démocratique du Congo (RDC) est entravée dans presque toutes ses dimensions et le régime congolais reste fragile. Lorsque Joseph Kabila est devenu le premier président élu démocratiquement en 2006, la communauté internationale a considéré cette élection comme une avancée majeure du processus de paix. Aujourd'hui, l'équilibre des pouvoirs est quasiment inexistant. Le cabinet présidentiel a pris l'ascendant sur le gouvernement, le parlement et le pouvoir judiciaire. Les libertés fondamentales sont fréquemment menacées et des réformes institutionnelles essentielles – la décentralisation et la réforme du secteur de la sécurité – n'ont pas significativement progressé.

A moins que les autorités politiques congolaises ne redonnent en 2010 un nouvel élan à la transformation démocratique et au renforcement des institutions, les avancées obtenues durant la période de transition et l'effort international consenti pour stabiliser ce géant régional sont compromis. Les partenaires extérieurs du Congo doivent remettre la démocratisation et la réforme institutionnelle au centre de leur dialogue avec le gouvernement de Joseph Kabila et ils doivent lier l'aide au développement qu'ils lui accordent aux progrès enregistrés sur ces sujets.

En 2006, pour la première fois dans l'histoire de la RDC, les Congolais choisissent leurs dirigeants nationaux et provinciaux à travers des élections crédibles. L'année précédente, ils ont adopté par référendum la constitution la plus démocratique de leur histoire. Elle traduit une détermination apparente à rénover radicalement la gouvernance politique et économique et à reconnaître les aspirations démocratiques inassouvies depuis l'indépendance. La mise en œuvre de cette nouvelle constitution nécessite des réformes institutionnelles fondamentales, telles que la décentralisation et la refonte des structures de sécurité.

L'origine de ce dessein politique remonte aux négociations de Sun City qui mirent fin à des années de guerre civile et à la Conférence souveraine du début des années 1990. Il associe le retour d'une paix durable au Congo à l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement central et les provinces, tout autant qu'à l'établissement de véritables contre-pouvoirs à leur niveau respectif.

Kabila a obtenu un mandat de cinq ans en s'associant à cette vision durant la campagne électorale. Il s'est engagé à redresser un Etat défaillant et à combattre la corruption ; il a proposé un programme de reconstruction du Congo suivant cinq priorités stratégiques : les infrastructures, la santé, l'éducation, l'habitat et l'emploi ; il a promis de promouvoir la démocratisation, notamment en respectant l'Etat de droit et en organisant des élections locales. Presque quatre ans plus tard, le constat est néanmoins accablant. La présidence a entrepris d'étendre son pouvoir sur les autres branches de l'Etat et entretient des réseaux parallèles de prise de décision.

L'exécutif conduit une campagne anti-corruption orientée politiquement qui met en cause l'indépendance de la justice. Le régime utilise les moyens financiers et les outils de coercition à sa disposition pour éliminer les contestations et pour réduire les insurrections locales qui éclatent depuis 2006. Kabila examine la possibilité de modifier la constitution sous le prétexte de résoudre les difficultés rencontrées dans la mise en place de la décentralisation. Tout amendement constitutionnel ayant pour effet de concentrer davantage de pouvoir à la présidence ou de limiter les expressions dissidentes menacerait cependant un système de contre-pouvoir déjà très affaibli. Il est aujourd'hui peu probable que les élections locales se tiennent avant la fin de la législature courante, ce qui risque de compromettre le respect du délai constitutionnel de la fin 2011 pour tenir les élections générales.

Malgré cette tendance autoritaire, la communauté internationale, qui s'est pourtant beaucoup investi dans le processus de paix, est demeurée globalement silencieuse. Les autorités nationales sont extrêmement sensibles aux signes assimilables à une tutelle extérieure. Invoquant le principe de souveraineté, le gouvernement congolais demande le retrait rapide de la mission de maintien de la paix des Nations unies (MONUC) d'ici l'été 2011 et annonce qu'il prendra en charge l'organisation des prochaines élections générales. Il négocie l'allègement de la dette congolaise qu'il espère obtenir avant les célébrations du cinquantième anniversaire de l'indépendance prévues pour le 30 juin 2010.

Compte tenu de la taille du pays et des tensions politiques internes déjà existantes, la RDC est sujette à des rébellions locales alimentées par des querelles intercommunautaires. Certaines insurrections ont démontré un potentiel suffisant pour entraîner une perte de contrôle

des autorités. Dans ce contexte, une nouvelle stratégie internationale doit être conçue pour relancer le mouvement de consolidation démocratique et pour prévenir de nouveaux risques de déstabilisation.

Poursuivre le projet démocratique est indispensable pour stabiliser le Congo à moyen et à long terme. Produire un nouvel élan susceptible d'inverser la tendance actuelle exige que les réformes institutionnelles et le programme législatif cessent d'être uniquement considérés sous leurs aspects techniques. Ils représentent d'abord un véritable test de la volonté politique du gouvernement d'améliorer les pratiques de pouvoir et ils doivent constituer un élément central de tout dialogue portant sur l'attribution de nouvelles aides internationales. Les étapes suivantes sont nécessaires pour relancer la transformation démocratique :

- ❑ Entamer immédiatement la préparation des élections générales de 2011. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) doit être établie rapidement et un budget adéquat doit simultanément lui être attribué. Dans l'intervalle, les autorités électorales actuelles doivent présenter un plan opérationnel clair pour ces élections qui servira de base de discussion avec les bailleurs de fonds.
- ❑ Institutionnaliser la lutte contre la corruption. Une stratégie de lutte contre la corruption fondée sur les efforts de la société civile et les expériences enregistrées dans d'autres pays sortant d'une période de conflit doit être élaborée et mise en œuvre par des agences indépendantes nouvellement créées.
- ❑ Garantir les droits fondamentaux à travers la loi et les institutions. Le parlement doit créer une Commission nationale des droits de l'homme comme indiqué dans la constitution, réviser le code pénal pour se conformer à la convention des Nations unies contre la torture, limiter les pouvoirs de l'agence nationale de renseignement (ANR), et passer une loi protégeant les journalistes, les militants des droits de l'homme et les victimes et témoins de violations des droits de l'homme.
- ❑ Harmoniser le processus de décentralisation avec le renforcement de capacités et la dotation budgétaire des provinces et des gouvernements locaux. Le gouvernement de Kinshasa doit mettre en place une commission d'experts nationaux et internationaux pour explicitement décider quand et comment se tiendront les élections locales. Dans le cas où ces élections ne peuvent avoir lieu avant les élections générales de 2011, un nouveau calendrier doit alors être élaboré.
- ❑ Etablir un partenariat clair entre la communauté internationale et le gouvernement congolais sur la réforme du secteur de la sécurité. Une dimension politique doit compléter l'approche technique actuelle.

Des critères d'évaluation doivent être élaborés pour mesurer les progrès réalisés et appliquer une approche d'assistance conditionnée.

- ❑ Lier l'aide au développement à la gouvernance démocratique. Considérant le rôle essentiel joué par les bailleurs de fonds au Congo, ceux-ci doivent se servir de leur influence financière et politique pour soutenir le processus de construction d'institutions démocratiques. Les nouveaux partenaires asiatiques du Congo doivent être encouragés à inscrire leurs interventions dans cette perspective dans la mesure où ils ne peuvent que bénéficier de l'existence d'un régime plus stable et efficace avec lequel coopérer et commercer.

## II. LA TROISIEME REPUBLIQUE OU LA PROMESSE DEMOCRATIQUE

En remportant l'élection présidentielle au second tour de scrutin du 29 octobre 2006, Joseph Kabila obtient une légitimité démocratique inédite depuis 40 ans en République démocratique du Congo (RDC).<sup>1</sup> Placé en janvier 2001 à la tête de l'Etat après l'assassinat de son père, Laurent-Désiré Kabila, puis désigné président d'un gouvernement de transition en juin 2003, Joseph Kabila devient en 2006 le premier président congolais élu par le peuple à l'issue d'un processus électoral crédible.<sup>2</sup> Même si les provinces de l'Ouest du pays ont majoritairement voté pour un autre candidat au premier tour – Jean-Pierre Bemba ou Antoine Gizenga – la réussite de l'élection présidentielle nourrit les espoirs de paix d'une population congolaise épuisée par dix années de violence, de guerres civiles et d'occupation étrangère.

<sup>1</sup> Le 15 novembre 2006, Kabila est déclaré vainqueur des élections présidentielles en obtenant 58,05 pour cent des votes au second tour devant Jean-Pierre Bemba qui en rassemble 41,95 pour cent. Les deux tiers des 25 millions de Congolais inscrits sur les listes d'électeurs ont participé au scrutin.

<sup>2</sup> « Selon les missions d'observateurs nationaux et internationaux, dont des missions de l'Union africaine, de l'Union européenne, de l'Afrique du Sud et le Centre Carter, les élections ont en général été techniquement bien organisées, transparentes et crédibles. » « Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo », S/2007/156, 20 mars 2007, II.A.3.

## A. UNE FEUILLE DE ROUTE POUR CONSOLIDER LA DEMOCRATIE

### 1. Les promesses du candidat Kabila : contrat de gouvernance et réformes institutionnelles

Les engagements de campagne du candidat Kabila en 2006 sont destinés à rencontrer les souhaits et les préoccupations des électeurs congolais et des partenaires étrangers dont il sollicite le soutien. Pour favoriser la reprise économique, Kabila prévoit de concentrer d'importantes ressources sur la construction d'infrastructures, la santé et l'éducation, l'eau et l'électricité, le logement, ainsi que l'emploi. Résumé au moment de l'élection par la formule des « cinq chantiers », ce programme de reconstruction du Congo deviendra emblématique de son premier quinquennat sous la Troisième République.<sup>3</sup>

Dans son discours d'investiture du 6 décembre 2006, Kabila annonce vouloir provoquer une révolution profonde des mentalités pour mettre fin à la crise de gouvernance du pays. Sa dénonciation de la corruption est immédiate et sans compromis puisqu'il annonce « la fin de la recréation sous toutes ses formes et la fin de l'impunité à quelque niveau que ce soit ». Les contrevenants à la loi sont menacés d'emprisonnement.<sup>4</sup> Kabila s'engage à respecter la constitution en renforçant les capacités institutionnelles de l'Etat et des acteurs non étatiques, ainsi qu'en protégeant l'opposition politique. Il déclare à la foule congolaise et aux dignitaires étrangers réunis à Kinshasa que son mandat sera guidé par la trilogie bonne gouvernance – démocratie – respect des droits de l'homme.<sup>5</sup>

Le programme électoral et son discours d'investiture sont donc autant de promesses de ramener la paix à l'Est, de bâtir un Etat fonctionnel au service des citoyens, de consolider la démocratie et d'améliorer les conditions de vie de tous les Congolais. A la clôture des scrutins, les partenaires internationaux redéfinissent aussi leur rôle en RDC. Avec la disparition du Comité international d'appui à la transition (CIAT),<sup>6</sup> l'implication poli-

tique de leurs diplomates à soutenir un processus de paix semble alors moins nécessaire que le soutien technique de leurs experts pour aider le Congo à réformer son système de gouvernance.<sup>7</sup>

La constitution de la Troisième République a été adoptée par référendum le 18 décembre 2005 et promulguée par Joseph Kabila le 18 février 2006.<sup>8</sup> La Troisième République est caractérisée par un régime semi-présidentiel et par une large décentralisation en rupture complète avec le système dictatorial et centralisateur de Mobutu.<sup>9</sup> La constitution instaure sur le papier un véritable équilibre des pouvoirs et contient un article essentiel, l'article 220. Cet article-verrou exclut la possibilité de procéder à une révision constitutionnelle portant sur les éléments vitaux de la démocratie congolaise tels que « la forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et

---

taire général des Nations unies, du délégué de la Commission européenne et des ambassadeurs des Etats-Unis, France, Chine, Canada, Russie, Zambie, Belgique, Afrique du Sud, Angola, Grande-Bretagne et Gabon.

<sup>7</sup> Paul Wolfowitz, alors président de la Banque mondiale, et Louis Michel, alors Commissaire européen en charge du Développement, se rendent ensemble à Kinshasa le 8 mars 2007 pour apporter l'appui de leurs organisations respectives aux réformes du nouveau gouvernement. Leur déplacement est l'occasion d'annoncer une nouvelle direction pour l'aide internationale en RDC : la gouvernance et, plus particulièrement, le renforcement des capacités de l'Etat.

<sup>8</sup> La formule de sortie de crise établie pour la transition a reposé sur une structure politique organisée autour d'un découpage territorial à onze provinces et autour d'un président et de quatre vice-présidents. Il s'agit alors d'amener le Congo aux élections en favorisant les compromis entre les partis au conflit. Durant le dialogue intercongolais, un débat intense s'est engagé sur le type de régime et le degré de décentralisation appropriés pour un pays doté d'un très grand territoire et entrant dans une phase de stabilisation et de reconstruction. En tenant compte de l'histoire violente et de ces spécificités sociogéographiques, les représentants politiques congolais sont parvenus à un consensus reflété dans la constitution. Voir Michel Liégeois, « Acteurs et enjeux du processus de décentralisation », dans *Réforme au Congo (RDC) Attentes et désillusions*, sous la direction de Theodore Trefon (Paris, 2009), pp. 67-85.

<sup>9</sup> La Constitution de la république du Zaïre, entrée en vigueur en 1974, confère au président la prérogative de choisir tous les ministres, juges et membres de la Cour suprême de justice. Les décisions du chef de l'Etat prévalent sur les lois adoptées par l'Assemblée nationale. Les députés et responsables de l'administration appartiennent au seul parti autorisé, le Mouvement populaire de la révolution (MPR). Les syndicats et les médias autorisés dépendent également du MPR. Malgré une ébauche de décentralisation en 1982, le régime est centralisé à Kinshasa, les provinces, les districts et les territoires étant dirigés par des fonctionnaires désignés par le pouvoir central. Voir Tshiyembe Mwayila, *Invention de l'Etat de droit et projet de société démocratique en Afrique – Le cas du Zaïre* (Paris, 1992).

---

<sup>3</sup> Kabila annonce cinq chantiers prioritaires pour la première fois le 27 octobre 2006, deux jours avant le second tour de scrutin, dans un entretien avec la presse. Voir « Les chantiers de Kabila », Radio France Internationale (RFI), 5 décembre 2006.

<sup>4</sup> « J'entends avertir que les prisons de l'Etat seront ouvertes à tous ceux qui se mettent en travers de la loi. » Joseph Kabila, « Message à la Nation à l'occasion de sa prestation de serment en qualité de président de la République élu au suffrage universel direct », discours d'investiture, Kinshasa, 6 décembre 2006.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Le CIAT était un comité consultatif établi pour apaiser les crises pendant la transition en proposant une médiation internationale. Il était composé du Représentant spécial du Secré-

la durée des mandats du président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical ». <sup>10</sup> Cet article interdit également de réduire les droits et les libertés de la personne et les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.

La nouvelle constitution ouvre un chantier institutionnel considérable. Sa mise en œuvre ne requiert rien moins que l'adoption de 23 lois organiques, dont vingt directement liées à la réforme des institutions, et 46 lois ordinaires. <sup>11</sup> Un travail législatif important doit donc être engagé rapidement pour mettre en place la nouvelle architecture institutionnelle et faire de la RDC un Etat de droit. Dans cette perspective, le Premier ministre Gizenga présente au Parlement en février 2007 un « Contrat de gouvernance » qui définit les priorités du gouvernement en termes de réformes : réforme du secteur de la sécurité, lutte contre la corruption, réforme des finances publiques, de la gestion des ressources naturelles, de la gouvernance locale, de l'administration et des entreprises publiques. <sup>12</sup>

Les tours de scrutin du 30 juillet et 29 octobre 2006 ont combiné les élections présidentielles avec les élections législatives et provinciales. Comme le chef de l'Etat, les membres des parlements nationaux et provinciaux ainsi que les onze gouverneurs de provinces <sup>13</sup> ont été élus pour un mandat de cinq ans. A l'issue des élections générales, <sup>14</sup> Kabila rassemble, au sein de l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP), un ensemble disparate de 30 partis politiques comprenant le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) qu'il a fondé en 2002. Cette coalition occupe initialement 338 des 500 sièges à l'Assemblée nationale et 55 des 108 sièges au Sénat. <sup>15</sup> Elle détient théoriquement une majorité suffisamment large au Parlement pour voter les lois nécessaires aux réformes promises par le nouveau président.

## 2. Priorité à la décentralisation et à la réforme du secteur de la sécurité

La décentralisation et la réforme du secteur de la sécurité sont particulièrement importantes pour l'avenir de la démocratie et de la paix au Congo.

La structure de l'Etat congolais a fait problème dès l'indépendance en 1960. A cette époque, les « fédéralistes » menés par Moïse Tshombe, le dirigeant de la sécession katangaise, s'opposent violemment aux « unitaristes » dont Patrice Lumumba, le premier Premier ministre de la RDC, est le héraut. <sup>16</sup> Parvenu à la tête du pays quelques années plus tard, Mobutu prend soin de priver les provinces d'autonomie politique et administrative. L'opposition entre « fédéralistes » et « unitaristes » n'a pas manqué de resurgir lors de la Conférence nationale souveraine qui se tient de 1990 à 1992 et durant la transition politique de 2003 à 2006. A ces deux occasions, un consensus politique s'établit sur la nécessité de la décentralisation pour améliorer la gouvernance au Congo. <sup>17</sup> La décentralisation doit enraciner la démocratie en renforçant la responsabilité des élus congolais et en réduisant la distance qui les sépare de ceux qu'ils représentent. Elle est aussi appelée à être un outil de résolution des conflits qui institue un dialogue rééquilibré entre Kinshasa et les provinces.

La nouvelle constitution consacre la structure régionale de l'Etat congolais. La RDC doit passer de 11 provinces à 26 provinces, dont la ville de Kinshasa. Des transferts de compétences et de moyens financiers sont nécessaires pour qu'elles puissent assumer l'ensemble impressionnant de 54 matières qui relèvent de leur compétence exclusive ou qu'elles partagent avec le pouvoir central. <sup>18</sup> Le calendrier imposé par la constitution est particulièrement serré. Les nouveaux gouvernements et les députés provinciaux sont entrés en fonction au cours des quelques mois suivant les élections de 2006. <sup>19</sup> L'article 226 impose que le nouveau découpage territorial entre en vigueur 36 mois après l'installation du Sénat, soit le 14

<sup>10</sup> Dans les années 1990, les nouvelles constitutions des pays d'Afrique s'ouvrant au multipartisme ont souvent inclus cette protection contre des révisions constitutionnelles mal intentionnées.

<sup>11</sup> Pierre Akele Adau et Angélique Sitta-Akele Muila, *Des lois indispensables pour l'application de la Constitution du 18 février 2006 de la RDC* (Kinshasa, 2006).

<sup>12</sup> « Contrat de Gouvernance », Gouvernement de la RDC, Kinshasa, février 2007.

<sup>13</sup> Les gouverneurs de provinces sont élus au suffrage indirect par les députés provinciaux le 27 juillet 2007.

<sup>14</sup> Par convention dans ce rapport, la formule « élections générales » désigne le regroupement le même jour de scrutin des élections présidentielles, législatives et provinciales.

<sup>15</sup> Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°128, *Congo : Consolidating the Peace*, 5 juillet 2007, pp. 5 à 7.

<sup>16</sup> L'enjeu du partage économique entre le local et le national est au cœur de la tentation sécessionniste des provinces riches du Katanga et du Bas-Congo. La rébellion du Katanga contre le pouvoir central le 11 juillet 1960 contribue à l'échec du gouvernement de Lumumba. Le désordre qui en découle offre l'opportunité au militaire Mobutu de déclencher un coup d'Etat en 1965.

<sup>17</sup> Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°150, *Congo : Five Priorities for a Peacebuilding Strategy*, 11 mai 2009, p. 18.

<sup>18</sup> Articles 203 et 204.

<sup>19</sup> 27 janvier 2007, désignation par les nouveaux députés provinciaux issus des élections provinciales des gouverneurs et vice-gouverneurs.

mai 2010.<sup>20</sup> Par ailleurs, le nouveau régime doit tenir rapidement les premières élections locales<sup>21</sup> de la Troisième République avant les élections générales en 2011.

La difficulté tient partiellement au fait qu'il a fallu négocier rapidement durant la transition pour ne pas ralentir le processus de paix. On s'est parfois accordé sur des mesures mal conçues, tel que le tracé des quinze nouvelles provinces qui est contesté dès son annonce.<sup>22</sup> D'autres mesures s'annoncent délicates à faire appliquer car elles modifient fondamentalement les pratiques politiques antérieures en instituant un système proche du fédéralisme. Le partage des recettes nationales à raison de 40 pour cent et de 60 pour cent entre les provinces et le pouvoir central va, par exemple, bouleverser la gouvernance financière du pays et les rapports de pouvoir sur le territoire.<sup>23</sup>

La gouvernance du secteur de la sécurité, qui inclut la justice, l'armée et la police, nécessite aussi d'être réorganisée rapidement sur des bases démocratiques. L'objectif est double. Il s'agit de faire en sorte que la justice soit indépendante et que les services de sécurité cessent d'être des outils d'oppression, fonctionnant à la discrétion du président, comme à l'époque de Mobutu, et que leurs activités soient soumises à un contrôle parlementaire et judiciaire. Il s'agit également de reconstruire un système de sécurité qui se trouve dans le même état sinistré que les autres administrations congolaises.

Au moment des élections, les tribunaux et les cours de justice sont rares sur le territoire national. Seuls 50 sont en place alors que 180 sont prévus par la loi. Les magistrats, environ 2 000 pour 60 millions d'habitants, sont mal formés, sous-payés et très souvent corrompus. Les prisons fonctionnent sans personnel et sans budget. Les montants décaissés en 2006 pour la justice représentent 1,27 pour cent des dépenses globales de l'Etat congolais.

---

<sup>20</sup> Aussi article 75 de la loi du 31 juillet 2008 portant sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

<sup>21</sup> Par convention dans ce rapport, la formule « élections locales » désigne les élections locales, urbaines et municipales qui correspondent au même scrutin tenu dans des entités locales de différentes natures.

<sup>22</sup> Certaines questions institutionnelles et de transfert de compétences n'ont aussi pas pu être réglées à temps pour figurer dans la constitution et ont été laissées au soin du législateur.

<sup>23</sup> L'article 175 de la constitution institue que la part des recettes nationales allouées aux provinces est établie à 40 pour cent et qu'elle est retenue à la source. De plus, l'article 181 prévoit une caisse nationale de péréquation pour redistribuer 10 pour cent des recettes nationales revenant à l'Etat aux provinces les moins riches. En l'absence de mise en place de la décentralisation, les autorités de Kinshasa continuent à décider du forfait qu'elles allouent au budget de chaque province.

Le montant alloué officiellement à la présidence de la République est alors pratiquement trois fois supérieur au budget de la justice.<sup>24</sup>

La constitution stipule que le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et les juges ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi. Cette exigence démocratique nécessite alors de remplacer l'architecture judiciaire de l'époque Mobutu par des juridictions supérieures non soumises au pouvoir politique. Il est prévu que l'ancienne Cour suprême de justice disparaisse et que ses compétences soient réparties entre une Cour constitutionnelle, un Conseil d'Etat et une Cour de cassation restant à créer. La constitution institue également un Conseil supérieur de la magistrature composé quasi exclusivement de juristes qui a pour rôle de gérer le pouvoir judiciaire en lieu et place de l'exécutif.<sup>25</sup>

La police ne connaît pas réellement ses effectifs et n'a pas de budget de fonctionnement mais des « enveloppes de fonctionnement ». Elle est divisée en de nombreux services spécialisés dont la police des mines, la police judiciaire des parquets, les gardes municipaux, les gardes des parcs naturels, etc. L'armée est dans un état bien plus préoccupant encore. Suite à l'accord global et inclusif de 2002, les différents belligérants congolais ont consenti à intégrer leurs troupes au sein d'une nouvelle armée nationale, les Forces armées de la RDC (FARDC).<sup>27</sup> 340 000 combattants sont initialement inscrits sur les registres de paiement mais les observateurs estiment leurs effectifs réels à 130 000.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> En 2006, les dépenses totales de l'Etat congolais s'élèvent à 694 milliards de francs congolais, l'équivalent à l'époque de 1,6 milliard de dollars. 8 840 milliards de francs congolais sont décaissés pour le pouvoir judiciaire, la justice et le Garde des sceaux, soit environ 20 millions de dollars. 25 222 milliards de francs congolais sont décaissés pour la présidence de la République, soit près de 60 millions de dollars. Voir « Etat de Suivi Budgétaire par Administration au 31/12/2006 », ministère du Budget congolais, [http://ministeredubudget.cd/esb2006exec/esb\\_administration.pdf](http://ministeredubudget.cd/esb2006exec/esb_administration.pdf).

<sup>25</sup> Articles 149, 150, 152 et 223.

<sup>26</sup> Les estimations ont fluctué de 80 000 à 114 000 entre 2003 et 2006 avant qu'un recensement fixe le chiffre de policiers à 99 000. « Rapport final de présentation des travaux du groupe mixte de réflexion sur la réorganisation et la réforme de la police congolaise », ministère de l'Intérieur, décentralisation et sécurité, 2006.

<sup>27</sup> Elle doit être créée à partir du noyau des ex-Forces armées zaïroises (FAZ) de Mobutu, transformées en Forces armées congolaises par Laurent-Desiré Kabila après la première guerre (1996-1997), et des miliciens des différentes rébellions apparues pendant la deuxième (1998-2001). Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°21, *Pulling Back from the Brink in the Congo*, 17 décembre 2004.

<sup>28</sup> La comptabilisation de soldats « fantômes » permet aux officiers de détourner une partie des soldes et d'être promus à des

Pendant la transition, les soldats FARDC continuent d'obéir à des chaînes de commandement parallèles minées par la corruption et par les calculs politiques. Sans entraînement véritable ni doctrine militaire commune, ils sont irrégulièrement payés, vivent en campagne en taxant les populations et nombre d'entre eux restent impunis pour les crimes de guerres et les violations des droits de l'homme qu'ils ont commis. Au lendemain des élections de 2006, l'Etat congolais ne dispose donc pas d'une armée « apolitique », « soumise à l'autorité civile » et capable de « défendre l'intégrité du territoire national et des frontières » comme le prévoit la constitution.<sup>29</sup>

Face à ces problèmes, la constitution impose la redéfinition totale du cadre légal des services de sécurité. Deux lois organiques sont prévues pour les forces armées, une pour la police et six pour la justice. Le Contrat de gouvernance met l'accent sur le respect du droit par ces services, la démilitarisation de la police, la lutte contre l'impunité et l'élaboration de politiques dans les trois secteurs concernés.

En début de mandat, l'agenda des réformes démocratiques est donc particulièrement chargé. Sa mise en œuvre est politiquement sensible. Engager la reconstruction de la justice, de la police et des FARDC est difficile alors que le conflit se poursuit au Nord Kivu et qu'une corruption endémique affecte le secteur de sécurité. En outre, beaucoup des personnages politiques congolais de l'après-transition qui sont appelés à faire passer les lois ont participé aux gouvernements Mobutu ou ont dirigé des groupes armés.<sup>30</sup> Décentraliser et créer 26 provinces est aussi difficile dans un pays où l'administration est déficiente et où les équilibres de pouvoir sont encore fragiles, aussi bien entre des provinces travaillées par des forces centrifuges et le gouvernement central qu'au sein même de provinces marquées par des tensions ethniques vives.<sup>31</sup> La décentralisation doit également éviter de répliquer au niveau local les dysfonctionnements du niveau national et correspondre à la construction d'institutions décentralisées responsables, fonctionnelles et elles-mêmes soumises à un équilibre des pouvoirs.

### III. TROIS ANS PLUS TARD, UNE DEMOCRATISATION EN PERIL

Alors que la seconde moitié du mandat des responsables politiques congolais élus en 2006 est entamée, le programme de réformes prévu par la constitution et le Contrat de gouvernance n'a pas été suivi. La consolidation démocratique semble interrompue, voire menacée d'abandon. Au cours des trois dernières années, la présidentialisation du pouvoir s'est accentuée, les velléités de contestation ont été réprimées et la mise en œuvre de la constitution s'est enlisée.

#### A. LA CENTRALISATION DU POUVOIR

Les élections multipartites, la séparation des pouvoirs, le respect des contre-pouvoirs et des libertés fondamentales sont censées être les principes directeurs de la démocratie congolaise. En réalité, des réseaux parallèles de prise de décision liés à la présidence imposent leur prééminence sur le gouvernement ainsi que sur les pouvoirs législatif et judiciaire.

##### 1. Prééminence des conseillers de la présidence sur le gouvernement

En nommant Antoine Gizenga au poste de chef de gouvernement en début de mandat, Kabila s'attache un chef de gouvernement incapable de remplir ses fonctions. Octogénaire et physiquement affaibli, Gizenga ne peut ni assumer la quantité de travail correspondant à sa fonction ni imposer son autorité dans les allées du pouvoir. Son parti, le Parti lumumbiste unifié (PALU), est formellement la troisième force du Parlement après le PPRD du président et le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, mais il ne dispose que de 34 députés et de deux sénateurs. Rapidement, Kabila a commencé à présider de nombreux conseils des ministres en l'absence de son Premier ministre.<sup>32</sup>

Critiqué au sein même de la majorité parlementaire pour son immobilisme, Gizenga démissionne le 25 septembre 2008 et laisse la place à Adolphe Muzito, son adjoint à la direction du PALU. Malgré la nomination d'un nouveau gouvernement le 26 octobre 2008, les rapports entre le président et le Premier ministre ne se rééquilibrent pas. Une lettre du cabinet présidentiel rapportée par la presse le 5 juin 2009 demande à Muzito de ne plus engager de dépense sans l'accord préalable du chef de l'Etat.<sup>33</sup>

rangs supérieurs à ce que justifie le taux d'encadrement réel de leur unité. Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°104, *Security Sector Reform in the Congo*, 13 février 2006, p. 16.

<sup>29</sup> Articles 187 et 188 de la constitution.

<sup>30</sup> Kabila en fait toujours le constat lui-même, selon *Jeune Afrique* no. 2545-2546 du 18 au 31 octobre 2009, p. 93.

<sup>31</sup> Comme l'ont démontré les violences entre Enyele et Munzaya dans la province de l'Equateur en 2009.

<sup>32</sup> Voir Marie-France Cros, « Un an de pouvoir élu, peu de progrès », *La libre Belgique*, 11 mars 2008.

<sup>33</sup> « Kabila place Muzito sous surveillance financière », RFI, 5 juin 2009.

Les prérogatives du Premier ministre sont rognées et son autorité affaiblie. De très nombreuses décisions relevant de la primature sont en fait prises à la présidence. Des conseillers du cabinet de Kabila sans mandat officiel imposent leurs décisions aux ministres dans leur champ de compétence. L'influence d'Augustin Katumba Mwanke<sup>34</sup> sur les affaires politiques et minières génère des critiques sur l'opacité des mécanismes de prise de décision à Kinshasa.<sup>35</sup>

Les affaires de sécurité en particulier échappent aux circuits officiels de prise de décision. La stabilisation des provinces orientales est pilotée directement par l'entourage de Kabila. Fin 2008, c'est John Numbi, l'inspecteur général de la police congolaise, qui est envoyé secrètement au Rwanda pour négocier l'éviction de Laurent Nkunda de la direction du CNDP (Congrès national pour la défense du peuple) et le lancement d'une opération militaire des deux pays contre les FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda).<sup>36</sup> Le général Didier Etumba, chef d'état-major général des FARDC, n'est informé de l'opération militaire que quelques jours avant son lancement en janvier 2009. Le groupe des conseillers katangais, qui comprend parmi ses membres les plus influents Katumba Mwanke et Numbi, est impliqué dans la plupart des dossiers sensibles et maintient, comme pendant la transition, un système de prise de décision parallèle au gouvernement.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Né en 1963 et originaire du Katanga, Katumba Mwanke a passé de longues années dans les affaires en Afrique du Sud. Il est considéré comme le plus influent conseiller du président. Arrivé au pouvoir avec Laurent-Désiré Kabila, il est resté auprès de son fils où il a continué à assumer des fonctions stratégiques (secrétaire général du gouvernement, ambassadeur itinérant, secrétaire général de l'AMP, etc.).

<sup>35</sup> Ces critiques s'appuient notamment sur le fait que son nom figure sur la liste des individus pour lesquels des sanctions individuelles sont recommandées par un groupe d'experts mandaté par le Secrétaire général des Nations unies. Voir « Rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité des Nations unies, UN S/2002/1146, 16 octobre 2002, p. 8 et son annexe II.

<sup>36</sup> Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°151, *Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, 9 juillet 2009, p. 4.

<sup>37</sup> A la fin de la transition, le CIAT s'adressait déjà à Katumba Mwanke pour tenter d'influencer Kabila. Voir le Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., pp. 3 et 16. Numbi est l'homme des missions secrètes de Kabila puisque c'est aussi lui qui a négocié le « mixage » du groupe armée CNDP avec le général Laurent Nkunda en janvier 2007. Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°133, *Congo : Bringing Peace to North Kivu*, 31 octobre 2007, p. 9. Voir aussi « La méthode Kabila : le premier cercle », *Jeune Afrique*, 25 mai 2009.

## 2. Mise au pas du Parlement

L'exil forcé en Europe à partir du mois d'avril 2007 de Jean-Pierre Bemba,<sup>38</sup> puis son arrestation obtenue par la Cour pénale internationale en mai 2008 plonge l'opposition parlementaire dans la confusion. Incapables de s'accorder sur une stratégie en son absence, les dirigeants du MLC à Kinshasa ne tirent pas avantage du nouveau statut de l'opposition établi par la loi du 4 décembre 2007 et de leur importante représentation au Sénat<sup>39</sup> pour constituer un véritable contrepoids à l'AMP.<sup>40</sup> Alors que la loi du 4 décembre 2007 donne au porte-parole de l'opposition un rang de ministre d'Etat, le MLC est incapable de désigner une personnalité à cette fonction, voulant la préserver pour un éventuel retour de Jean-Pierre Bemba. L'opposition en RDC ne dispose ainsi pas de figure politique capable de lui faire remplir son rôle de contre-pouvoir au Parlement.<sup>41</sup>

Cependant, le premier président élu de l'Assemblée nationale de la Troisième République, Vital Kamerhe, ancien secrétaire général du PPRD, s'efforce de donner à l'Assemblée une fonction tribunitienne et de contrôle de l'action gouvernementale. Il gère initialement les débats d'une manière équitable, permettant à l'opposition de s'affirmer durant les sessions télévisées de la chambre basse. C'est durant sa présidence que des critiques sont adressées au gouvernement sur deux dossiers sensibles : les relations anglo-congolaises et le contrat chinois.

Alors que le gouvernement essayait de minimiser l'incident, l'occupation de Kahemba, une zone frontalière dans la province du Bandundu, par des troupes angolaises au début de l'année 2007 a provoqué une très vive réaction des parlementaires congolais. Ces derniers ont constitué une commission d'enquête bipartisane et ont mis en cause l'attitude conciliante du ministre de l'Intérieur de l'époque, Denis Kalume, à l'égard de Luanda. En dénonçant l'incursion, les parlementaires indisposaient aussi Kabila

---

<sup>38</sup> Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., pp. 10-12.

<sup>39</sup> Le PPRD et le MLC sont les deux groupes parlementaires de très loin les plus importants au Sénat. Le PPRD détient 20 pour cent des sièges et le MLC 13 pour cent. Aucun autre groupe n'est représenté avec plus de 6,5 pour cent du total des 108 sénateurs.

<sup>40</sup> Entretien de Crisis Group, dirigeant du MLC, Kinshasa, 20 novembre 2009.

<sup>41</sup> Le second parti revendiquant l'alternative politique, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), est aussi plongé dans une crise de leadership et avait de toute façon boycotté les élections. Son président Etienne Tshisekedi, de la même génération que Gizenga, est retenu en convalescence à Bruxelles par une santé fragile. Voir l'entretien de Tshisekedi, « Contrairement à la rumeur, Etienne Tshisekedi n'est pas mort », Radio Okapi, 12 décembre 2009.



qui était alors soucieux de ménager son allié angolais. Cette première critique du Parlement contre le gouvernement devait être suivie d'un second mouvement d'humour en 2008.<sup>42</sup>

A la suite de son investiture fin 2006, Kabila a confidentiellement mandaté le ministre des Infrastructures, Pierre Lumbi,<sup>43</sup> pour négocier un accord « infrastructures contre matières premières » avec la Chine.<sup>44</sup> Lumbi obtient la signature d'un accord le 17 septembre 2007. Il est convenu que des sociétés chinoises réalisent des travaux d'infrastructures d'une valeur de six milliards de dollars et investissent trois milliards de dollars supplémentaires dans le cadre d'un joint-venture avec la Gécamines, l'entreprise minière publique congolaise qui opère dans la province du Katanga. En contrepartie, elles obtiennent des droits sur 25 ans portant sur 10,6 millions de tonnes de cuivre et 626 000 tonnes de cobalt. L'accord de coopération sino-congolais prévoit une garantie de l'Etat congolais sur cette composante minière. Le Fonds monétaire international (FMI) redoute cependant que cette garantie se transforme en dette supplémentaire, et oppose une fin de non-recevoir à l'allègement de la dette congolaise tant que cette question ne sera pas clarifiée.<sup>45</sup>

La structure du contrat chinois reste très opaque et malgré l'importance de l'enjeu pour la RDC, la représentation nationale n'a pas accès aux détails des négociations. La publication de l'accord par un journal quotidien le 8 mai 2008 soulève une vague de protestations.<sup>46</sup> Le 12 mai 2008 au Parlement, l'opposition dénonce devant les caméras de télévision un contrat « léonin ». Elle estime la

valeur des seuls gisements de cuivre à 85 milliards de dollars et accuse le pouvoir d'avoir « bradé les intérêts du pays ». De La Haye, Jean-Pierre Bemba dénonce même le « plus grand hold-up » du siècle.<sup>47</sup> Après avoir demandé communication officielle du contrat au gouvernement, le Parlement organisa une session spéciale au cours de laquelle l'exécutif dut s'expliquer. Sceptiques, les parlementaires toutes tendances confondues adoptèrent dix recommandations pour une bonne gestion de ce contrat à l'intention du gouvernement. La critique contre le projet phare de Kabila est vivement ressentie à la présidence, Kamerhe étant accusé de ne pas contrôler suffisamment l'Assemblée nationale.

Kabila a remporté les élections présidentielles de 2006 grâce aux votes des provinces orientales qui attendent le retour de la sécurité. Sa popularité demeure faible chez les Congolais de l'Ouest et de la capitale du Congo. Mais, depuis le début de son mandat, les milices des provinces orientales n'ont pas été désarmées. Le CNDP de Laurent Nkunda défait et humilie plusieurs fois l'armée nationale envoyée à ses trousses par Kinshasa. L'interposition des casques bleus de la MONUC dans la province du Nord Kivu, d'abord dans le village de Sake en 2007, puis aux portes de la ville de Goma en 2008, empêche sa victoire totale. La base électorale de Kabila s'effrite donc considérablement à l'Est du pays, tandis que Vital Kamerhe, originaire du Sud Kivu, se fait remarquer par son implication dans les négociations de la conférence de Goma en janvier 2008. Dans le même temps, les séances de l'Assemblée nationale étant régulièrement retransmises à la télévision, Kamerhe commence à bâtir une stature qui dépasse son Sud Kivu natal.<sup>48</sup>

Six mois après l'épisode du contrat chinois, Kamerhe critique ouvertement la décision du président Kabila d'autoriser une participation rwandaise à une opération militaire contre les FDLR.<sup>49</sup> Le 21 janvier 2009, il qualifie de « grave » l'entrée de soldats rwandais au Nord Kivu et met en garde contre le risque de dommages collatéraux. En février 2009, 260 députés de l'Assemblée nationale, y compris des membres de l'AMP, signent une pétition pour réclamer un débat et davantage de transparence sur le contenu de l'accord passé par Kabila avec son homologue rwandais.<sup>50</sup> Kamerhe a franchi une limite.

<sup>42</sup> Voir l'entretien de Kamerhe, « Dossier Kahemba, Cour suprême, relations avec Kabila, Kamerhe s'exprime ... », Radio Okapi, 20 juillet 2007.

<sup>43</sup> Lumbi est l'ancien adjoint de Samba Kaputo, le conseiller spécial en matière de sécurité de Kabila décédé à l'été 2007.

<sup>44</sup> La Chine est coutumière de ce type d'accords dans les pays africains riches en matières premières : elle développe les infrastructures de ces pays en échange de la fourniture de pétrole et minerais (Angola, République du Congo, Soudan, etc.).

<sup>45</sup> Le « contrat chinois » sera finalement renégocié sous la pression du FMI et de la Banque mondiale. Le 18 août 2009, une conférence de presse animée par une délégation du FMI et le gouverneur de la Banque centrale du Congo annonce le passage d'amendements majeurs au contrat. La garantie du gouvernement sur le projet minier est révisée, et le montant du projet est réduit à une première tranche conditionnelle de six milliards de dollars. La confirmation par le FMI de la compatibilité de l'accord révisé avec la viabilité de la dette permet aux autorités congolaises d'obtenir en décembre 2009 l'allègement de la dette bilatérale détenue par les créanciers du Club de Paris et une aide de 560 millions de dollars du FMI sur trois ans pour soutenir le programme de modernisation de la gouvernance congolaise. Voir « Congo gets \$552 million IMF loan to help growth, reduce poverty », Bloomberg, 11 décembre 2009.

<sup>46</sup> Journal *Le Phare*, 8 mai 2008.

<sup>47</sup> « Contrats chinois en RDC : des députés de l'opposition claquent la porte », Agence France-Presse, 13 mai 2008. Voir également l'entretien que Kamerhe accorde au magazine *Jeune Afrique*, « Contrats chinois : miracle ou mirage », 19 mai 2008.

<sup>48</sup> Voir François Soudan, « Kabila-Kamerhe : chronique d'un désamour », *Jeune Afrique*, 17 février 2009.

<sup>49</sup> Rapport de Crisis Group, *Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, op. cit., p. 7.

<sup>50</sup> « 260 signatures de députés pour la session extraordinaire », *Le Phare*, 11 février 2009.



Renforcé par l'apparente réussite de la campagne militaire conjointe et le retrait des bataillons rwandais dans les derniers jours de février – dans les délais qu'il a imposés – Kabila entreprend de l'écarter. En mars 2009, les députés de l'AMP mobilisés par la présidence contraignent Kamerhe à démissionner de ses fonctions. A partir du 17 avril 2009, Evariste Boshab,<sup>51</sup> un proche du chef de l'Etat, le remplace au perchoir de l'Assemblée. L'élimination politique de Kamerhe prend valeur d'exemple pour tous les contestataires potentiels, et la domination de Kabila sur le pouvoir législatif s'accroît.

Au sein de l'AMP comme des partis d'opposition, la tentation est faible de défendre fermement les prérogatives de la branche législative face à la concentration du pouvoir par la présidence. En janvier 2007, d'importants montants financiers ont été utilisés pour obtenir que des députés provinciaux de l'opposition votent pour un candidat de l'AMP à l'élection des gouverneurs de provinces. La majorité présidentielle obtient alors les postes de gouverneur du Bas-Congo, Kinshasa et du Kasai Occidental. Dans les assemblées de ces trois provinces, le rapport de force est pourtant théoriquement favorable à l'opposition.<sup>52</sup> Pour convaincre les députés de la majorité de se prononcer en faveur du départ de Kamerhe du perchoir de l'Assemblée nationale, une somme de plusieurs centaines de milliers de dollars a également été distribuée.<sup>53</sup>

### 3. Lutte anti-corruption contre justice

Plusieurs atteintes ou tentatives d'atteinte à l'indépendance de la justice proclamée par la constitution se sont produites. Après les suffrages de 2006, le Parlement a dénoncé l'invalidation de plusieurs députés par la Cour suprême de justice qui assumait alors le rôle de juge des élections.<sup>54</sup> La dénonciation d'un « gouvernement des juges » s'est traduite par des velléités de révision de l'article 152 de la constitution afin de faire entrer au Conseil supérieur de la magistrature le président de la République ou le ministre de la Justice. Par deux fois, sous prétexte de lutter contre la corruption, des dizaines de magistrats sont mis à la retraite ou révoqués sans suivre les procédures réglementaires.

En effet, la présidence a totalement investi le champ de la lutte contre la corruption à défaut d'avoir encouragé une stratégie gouvernementale. Kabila dénonce les dégâts de la corruption à chaque discours important. Le 17 mai 2007, durant une cérémonie célébrant les dix ans de la victoire de son père sur Mobutu, il l'inclut parmi les anti-valeurs qui minent le pays. A l'occasion de l'anniversaire de l'indépendance du Congo, il encourage le 30 juin 2007 ses concitoyens à « opérer une véritable révolution morale » et annonce le 30 juin 2008 une « politique de tolérance zéro ». Un an plus tard, lors du même rendez-vous avec les Congolais, Kabila met très fortement en cause les juges. Il explique que « la justice est elle-même au banc des accusés » et que les magistrats ont abusé de l'indépendance liée à leur charge.<sup>55</sup>

« L'assainissement » auquel procède le président concerne donc initialement le pouvoir judiciaire.<sup>56</sup> En une première vague de départs forcés le 9 février 2008, 92 magistrats du siège et du parquet sont remplacés immédiatement par 26 nouveaux promus.<sup>57</sup> Le 15 juillet 2009, le président signe des ordonnances de révocation pour une seconde vague de 90 professionnels de la justice et un concours est organisé pour en recruter davantage.<sup>58</sup> Ensuite des fonctionnaires de différents ministères et organismes de l'Etat sont mis à l'écart dans le cadre de la politique de « tolérance zéro » contre la corruption.<sup>59</sup>

Quel que soit leur bien-fondé, ces mesures disciplinaires voulues par la présidence ne sont pas motivées individuellement et sont d'une légalité contestable.<sup>60</sup> Elles n'ont pas de suites judiciaires et s'apparentent à une opération de relations publiques. De fait, les remplacements de magistrats ne correspondent pas nécessairement à un

<sup>51</sup> Professeur de droit, Evariste Boshab fait partie des fidèles du président. Il a été son directeur de cabinet durant la transition avant d'être élu député en 2006 et de devenir secrétaire général du PPRD en 2007.

<sup>52</sup> Voir le Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., pp. 9 et 10.

<sup>53</sup> Entretien de Crisis Group, responsables politiques congolais, Kinshasa, mars 2009.

<sup>54</sup> « Résolution du Conseil directeur de l'Union interparlementaire », 15 octobre 2008, <http://195.65.105.150/hr-f/183/drc30.htm>.

<sup>55</sup> Voir les discours de Kabila : « Message du chef de l'Etat à l'occasion du 47ème anniversaire de l'indépendance de notre pays », Kinshasa, 30 juin 2007, p. 2 ; « Discours du Président Kabila à la Nation », Kinshasa, 30 juin 2008, p. 3 ; « Discours du Président Kabila à la Nation », Kinshasa, 30 juin 2009, p. 3.

<sup>56</sup> Voir aussi le rapport très détaillé, « RDC : La dérive autoritaire du régime », Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), juillet 2009.

<sup>57</sup> « RDC : Nomination de nouveaux magistrats, une « violation » de la loi », Agence France-Presse, 13 février 2008.

<sup>58</sup> « Analyse de la situation des droits de l'homme pour le mois de juillet 2009 », Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH), p. 2.

<sup>59</sup> Le 31 juillet 2009, 80 d'entre eux sont renvoyés et 1 212 mis à la retraite d'office. Le 2 janvier 2010, dix-sept ordonnances présidentielles de fin de contrat et de nomination sont signées pour remplacer près de 1 500 employés des services dépendant du ministère des Finances. Ordonnances N°10/001-N°10/017 du 2 janvier 2010, disponibles sur [www.digitalcongo.net/article/63642](http://www.digitalcongo.net/article/63642).

<sup>60</sup> Elles susciteront d'ailleurs un certain nombre de recours de la part des intéressés.

nettoyage anti-corruption, mais à la mise en place d'une nouvelle clientèle judiciaire politiquement docile et sujette aux mêmes travers que ses prédécesseurs. Assimilées à des purges rappelant « l'affaire des 315 », <sup>61</sup> ces mesures ont été prises sans consultation du Conseil supérieur de la magistrature et ont confirmé la mainmise de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire. Alors que les magistrats sont ciblés et qu'il est devenu courant de payer des parlementaires pour faire voter des lois, susciter ou rejeter des motions contre des membres du gouvernement ou des gouverneurs provinciaux, <sup>62</sup> aucun des grands acteurs politiques impliqués dans des affaires de corruption n'est jamais inquiété.

La lutte contre la corruption devient aussi une arme politique. A l'automne 2009, le seul gouverneur issu du MLC, José Makila, est renversé par une motion de censure de l'assemblée provinciale suscitée par la révélation d'une affaire de corruption tandis que le gouverneur du Nord Kivu fait l'objet d'une manœuvre identique qui échoue temporairement au début de l'année 2010. <sup>63</sup> Dans les deux cas, l'accusation de corruption a surtout fait figure de prétexte pour évincer ou tenter d'évincer des gouverneurs gênants.

Malgré l'actuelle campagne anti-corruption, la situation ne semble guère s'améliorer. Le 24 septembre 2009, un rapport présenté au Sénat congolais sur les pratiques dans l'industrie minière du pays révèle que 92 millions de dollars ont été collectés en taxes par les services de l'Etat. Les sénateurs estiment que leur perception aurait dû rapporter 450 millions de dollars supplémentaires à l'Etat sans les malversations et la mauvaise gouvernance répandues dans le secteur minier. <sup>64</sup> Fin janvier 2010, une commission de l'Assemblée nationale évalue que la moitié d'une avance de 50 millions de dollars versée dans

le cadre du contrat chinois a été détournée par la direction de la Gécamines. <sup>65</sup> Pour l'année 2009, l'indice de corruption perçue mesuré par l'organisation indépendante Transparency International place la DRC au 162ème rang des 180 pays étudiés. <sup>66</sup>

## **B. L'IMPOSITION BRUTALE DE L'AUTORITE PRESIDENTIELLE**

### **1. Répression des rébellions**

Depuis 2006, Kabila a utilisé la force à plusieurs reprises pour réduire les tentatives d'opposition à l'autorité de l'Etat. Il n'a accepté d'ouvrir des phases de dialogue avec ses adversaires qu'après avoir été mis en difficulté par un revers militaire.

Deux mois après son investiture, les membres du groupe politico-religieux Bundu dia Kongo (BDK) implanté dans la province stratégique du Bas-Congo, <sup>67</sup> planifient des manifestations contre la corruption utilisée pour faire élire un candidat de l'AMP au poste de gouverneur du Bas-Congo. <sup>68</sup> Le 31 janvier 2007, la police tire sur des partisans du BDK durant une tentative d'arrestation de leur leader. Le ministre de l'Intérieur, Denis Kalume Numbi, déploie des unités de l'armée et de la police depuis Kinshasa pour rétablir l'ordre. Jusqu'au début du mois de mars 2007, elles abattent selon Human Rights Watch (HRW) 104 civils et procèdent à des arrestations massives. <sup>69</sup> Un an plus tard, le gouvernement mène une nouvelle opération au Bas-Congo pour mettre fin à des actes de rébellion du BDK. Pendant deux semaines à partir du 28 février 2008, la police tue alors de 100 à plus de 200 personnes selon les estimations de la MONUC <sup>70</sup> et de HRW. <sup>71</sup>

En août 2006, durant l'entre-deux tours de l'élection présidentielle, un affrontement à Kinshasa entre la garde présidentielle et les miliciens protégeant Jean-Pierre Bemba a fait une vingtaine de victimes. Le 21 mars 2007,

<sup>61</sup> En 1998, Laurent-Désiré Kabila avait démis du jour au lendemain 315 magistrats.

<sup>62</sup> Au cours de l'année 2009, le ministre des Transports, le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Communication ont dû faire face à des motions de défiance déposées à l'Assemblée nationale. Le Premier ministre Muzito a lui-même échappé à deux motions en mars et en octobre 2009.

<sup>63</sup> Voir « Equateur : La Cour suprême confirme la déchéance de José Makila », Radio Okapi, 22 septembre 2009, et « Goma : la Cour d'appel rejette la requête de l'Assemblée provinciale contre Julien Paluku », Radio Okapi, 8 février 2010.

<sup>64</sup> « Mines : 450 millions USD de manque à gagner : le PGR doit se saisir du dossier », *Le Potentiel*, 29 septembre 2009. De même, le conciliateur indépendant mis en place dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives indique des écarts de plusieurs millions de dollars entre les revenus déclarés par les entreprises et les revenus collectés par les régies financières en 2007 (Rapport du conciliateur indépendant, PricewaterhouseCoopers, Kinshasa, 2009).

<sup>65</sup> « Kinshasa's missing millions », *Africa-Asia Confidential*, février 2010.

<sup>66</sup> Voir [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table).

<sup>67</sup> Le Bas-Congo est la seule province congolaise offrant un accès à la mer et aux réserves pétrolières off-shore de la RDC. Le riche port de Matadi alimente en produits importés la ville de Kinshasa.

<sup>68</sup> Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., p. 10.

<sup>69</sup> « On va vous écraser », Human Rights Watch, novembre 2008, p. 79.

<sup>70</sup> « Enquête spéciale sur les événements de février et mars 2008 », Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme.

<sup>71</sup> « On va vous écraser », Human Rights Watch, op. cit., p. 87.

l'ordre est donné à la garde présidentielle de désarmer par la force les hommes de Bemba dans la capitale. Le chef du MLC a promis de mener « une opposition républicaine » au nouveau pouvoir mais refuse de dissoudre sa garde personnelle. Deux jours de combats à l'arme lourde font plusieurs centaines de victimes militaires et civiles dans les rues de la capitale congolaise.<sup>72</sup> Le principal adversaire politique de Kabila est, cette fois, contraint à quitter la RDC sous la protection de la MONUC pour s'exiler au Portugal. Son arrestation ultérieure à Bruxelles et sa mise en détention dans une prison de la Cour pénale internationale affaiblissent durablement le MLC.

Entre juin et décembre 2007, puis entre août et novembre 2008, les militaires congolais sont mobilisés au Nord Kivu pour tenter de mater la rébellion du général Laurent Nkunda. Chaque tentative de résolution négociée du conflit aboutira à des accords sans lendemain, minés par la mauvaise volonté de Kinshasa, l'intransigeance de Nkunda et surtout la corruption, aboutissant à trois reprises à des défaites humiliantes pour les FARDC. La plus spectaculaire d'entre elles, au tournant des mois de septembre et octobre 2008, oblige finalement Kabila à prendre langue avec le président rwandais, et à solliciter son appui pour neutraliser Nkunda.<sup>73</sup>

Les deux chefs d'Etat s'accordent sur la mise en œuvre d'un plan incluant l'arrestation de Nkunda, l'intégration du CNDP dans les structures politico-militaires du Kivu<sup>74</sup> et le lancement d'opérations militaires pour démanteler les FDLR au Congo. L'intégration du CNDP au sein des FARDC permet à Kabila d'annoncer le retour de la paix, une promesse de campagne importante, même si celle-ci reste extrêmement fragile et le CNDP n'est pas véritablement démantelé, conservant une chaîne de commandement parallèle sur ses hommes au sein de l'armée nationale.<sup>75</sup>

Dans ses vœux télévisés aux congolais, le 31 décembre 2009, Kabila se réjouit que « pour la première fois depuis quinze ans, le peuple congolais renouvelle l'année dans la paix, sans bruits de bottes, ni crépitements des balles sur toute l'étendue du territoire national ». <sup>76</sup> Pourtant, de

nouveaux troubles ont éclaté à la fin du mois d'octobre 2009 dans la province de l'Equateur. Depuis l'été 2009, les tensions ethniques se sont considérablement aggravées dans la zone de la ville de Dongo sur la base de revendications socioéconomiques ignorées par les autorités politiques depuis les années 1940.<sup>77</sup> Déclenché à la suite d'une querelle sur des droits de pêche, un conflit violent entre tribus Enyele et Munzaya provoque un nouveau massacre de civils le 29 octobre 2009<sup>78</sup> et un déplacement massif de population. Près de 130 000 Congolais franchissent la frontière avec la République du Congo voisine ou la République centrafricaine pour y trouver refuge. Le 27 novembre 2009, les FARDC et la MONUC évacuent sous les balles la ville de Dongo.<sup>79</sup>

Des groupes d'Enyele progressent vers l'important carrefour régional qu'est la ville de Gemena. En réponse à cette situation qui lui échappe, la hiérarchie militaire congolaise décide de redéployer des troupes de tout le pays avec le soutien de la MONUC pour reprendre le contrôle de l'ouest de la province. L'intervention d'un bataillon commando très récemment formé par la Belgique permet de modifier la dynamique jusqu'alors défavorable aux troupes gouvernementales. Le 1 janvier 2010, la MONUC annonce à la presse que la principale base des Enyele a été reprise par les FARDC au prix de la mort de 157 insurgés et d'un soldat régulier.<sup>80</sup>

Fort de cette victoire militaire, les autorités de Kinshasa ont considéré que la crise avait été réglée. Avec l'assistance de la MONUC, elles ont entrepris d'inciter vigoureusement les populations déplacées à retourner dans leurs villages.<sup>81</sup> Le conflit en Equateur n'est cependant pas résolu. Le 4 avril 2010, un groupe de combattants soupçonnés

<sup>72</sup> Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., p. 11.

<sup>73</sup> Rapports de Crisis Group, *Congo : Bringing Peace to North Kivu*, et *Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, op. cit.

<sup>74</sup> Jusqu'à un redécoupage administratif décidé en 1986, le Kivu constituait un ensemble comprenant les actuelles provinces du Nord Kivu, Sud Kivu et du Maniema. « Le Kivu » désignera par convention dans ce rapport l'ensemble géographique constitué par les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu.

<sup>75</sup> Voir « Rapport final du groupe d'experts sur la RDC », UNSC S/2009/603, 23 novembre 2009.

<sup>76</sup> Joseph Kabila, « Message des vœux du président Joseph Kabila à la Nation », Kinshasa, 31 décembre 2009.

<sup>77</sup> « RD Congo : Projecteurs sur la crise en Equateur », Refugees International, 31 mars 2010.

<sup>78</sup> Le compte rendu d'un agent d'une ONG internationale ayant effectué une évaluation humanitaire dans la ville de Dongo en février 2010 rapporte qu'entre 200 et 500 civils auraient été tués à Dongo.

<sup>79</sup> « Dongo : la police et les FARDC planifient une opération armée », Radio Okapi, 2 décembre 2009.

<sup>80</sup> Estimations communiquées par le porte-parole militaire de la MONUC durant une conférence de presse à Kinshasa, 2 janvier 2010. « RD Congo : Combats entre groupes armés et militaires en Equateur », Missionary International Service News Agency, 4 janvier 2010. Cette opération a été menée par le bataillon Commando et par une brigade formée par l'Afrique du Sud.

<sup>81</sup> Dans un rapport du Secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité daté du 30 mars 2010, le total des congolais toujours déplacés depuis les affrontements d'octobre 2009 est évalué à près de 200 000. Voir « Trente-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo », S/2010/164, 30 mars 2010, p. 4.

d'appartenir à la tribu des Enyele attaque par surprise la capitale provinciale, Mbandaka, située à plus de 500 kilomètres au sud de Dongo. En prenant temporairement le contrôle de l'aéroport de la ville et en provoquant la mort de trois personnels de la MONUC,<sup>82</sup> les rebelles démontrent spectaculairement les difficultés rencontrées par l'Etat congolais pour mettre fin aux conflits locaux en RDC.

## 2. Intimidation des critiques

De manière croissante depuis 2007, la critique publique des décisions présidentielles provoque des réactions brutales et intimidantes. Elles sont majoritairement le fait de l'Agence nationale du renseignement (ANR) présente dans toutes les provinces du Congo.<sup>83</sup> L'ANR est un service de renseignement placé sous l'autorité du président de la République.<sup>84</sup> Dans de nombreux cas enregistrés par le Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH), les victimes directes de l'ANR sont les activistes de la société civile et les journalistes congolais.<sup>85</sup> Lors d'une visite en RDC le 3 juin 2009, la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme souligne la nécessité d'adopter un cadre légal pour les activités et les prérogatives de l'ANR. Elle recommande aussi une loi pour la protection des défenseurs des droits de l'homme.<sup>86</sup>

Le BCNUDH relève durant le mois de juillet 2009 que le cas concernant Golden Misabiko « est devenu emblématique de la réduction de la place des défenseurs des droits de l'homme en RDC ».<sup>87</sup> Le 27 mars 2009, à l'occasion d'une visite à Kinshasa du président français Nicolas Sarkozy, un accord de coopération est signé qui prévoit la recherche de gisements d'uranium par la société française Areva en partenariat avec l'entreprise publique congolaise Gécamines. Le 30 mars 2009, la section du Katanga de l'Association africaine de défense des droits

de l'homme (ASADHO/Katanga), demande par communiqué de presse que l'accord soit rendu public.<sup>88</sup>

Elle publie le 13 juillet 2009 un rapport sur l'opacité qui entoure l'exploitation uranifère au Katanga et mentionne le futur partenariat franco-congolais.<sup>89</sup> Le 24 juillet 2009, l'ANR procède à l'arrestation de Golden Misabiko, le président de la section katangaise de l'ONG. Il sera condamné par un tribunal de Lubumbashi à un an de détention, dont huit mois avec sursis, pour propagation de faux bruits de nature à alarmer la population et provoquer des troubles. Comme le sort de Vital Kamerhe à l'Assemblée nationale, le cas de Golden Misabiko prend valeur d'exemple pour les activistes tentés de critiquer les choix stratégiques de Kabila.

Les médias sont également régulièrement rappelés à l'ordre par le pouvoir. Lors des affrontements de mars 2007 entre la garde présidentielle et les partisans de Jean-Pierre Bemba, le signal des chaînes de télévision et de radio appartenant au dirigeant du MLC est interrompu. Les locaux de CKTV et de CCTV sont saccagés et leurs journalistes sont menacés de mort.<sup>90</sup> Pendant les combats de l'été 2008 entre les FARDC et le CNDP, les services de l'ANR arrêtent deux employés de la chaîne privée Global TV et confisquent du matériel de diffusion dans la nuit du 11 au 12 septembre 2008. Cette intervention est provoquée par le passage à l'antenne d'un député du BDK rejetant la responsabilité du conflit sur le gouvernement.<sup>91</sup>

Un mois après de la déroute à travers Goma des FARDC fuyant le CNDP, cinq journalistes de la chaîne privée Raga TV sont détenus par l'ANR pendant 24 heures le 20 novembre 2008. Il leur est reproché la diffusion des propos d'un député de l'opposition mentionnant « la panique autour du chef de l'Etat ».<sup>92</sup> Le 26 février 2010, l'ANR intervient dans les locaux de Radio Liberté à Kisangani pour interrompre un débat diffusé en direct. Les deux responsables politiques de l'opposition provinciales qui participent à l'émission sont arrêtés. Le troisième débatteur n'est pas inquiété. Il est le représen-

<sup>82</sup> Voir le communiqué de presse des services du Premier ministre du 5 avril 2010.

<sup>83</sup> Dans son rapport annuel de 2009 sur la situation de la presse en RDC, l'ONG internationale Journalistes en danger attribue à l'ANR la responsabilité de 26 cas d'atteintes à la liberté de la presse sur les 75 qu'elle comptabilise au cours de l'année.

<sup>84</sup> Décret-loi n° 003-2003 portant création et organisation de l'Agence nationale de renseignements, 11 janvier 2003. Voir également « RDC : La dérive autoritaire du régime », Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), op. cit., p. 20.

<sup>85</sup> « Analyse de la situation des droits de l'homme pour le mois de septembre 2009 », BCNUDH, p. 3.

<sup>86</sup> Conférence de presse du 3 juin 2009.

<sup>87</sup> « Analyse de la situation des droits de l'homme pour le mois de juillet 2009 », BCNUDH.

<sup>88</sup> « L'ASADHO/Katanga exige que soit rendu public le contrat sur la recherche et l'exploitation de l'uranium entre la RDC et le groupe français Areva », communiqué de presse N°05/2009, ASADHO/Katanga, 30 mars 2009.

<sup>89</sup> « Mine uranifère de Shinkolobwe : d'une exploitation artisanale illicite à l'accord entre la RD Congo et le groupe nucléaire français AREVA », ASADHO/Katanga, 13 juillet 2009.

<sup>90</sup> « Les médias appartenant à Jean-Pierre Bemba interrompus, son personnel se cache », Reporters sans frontières, 28 mars 2007.

<sup>91</sup> « Le régisseur de Global TV acquitté après 41 jours de détention », Reporters sans frontières, 29 octobre 2008.

<sup>92</sup> « Libération des cinq journalistes de Raga TV, après 24 heures de détention au secret », Reporters sans frontières, 21 novembre 2008.

tant local du PPRD, le parti du président.<sup>93</sup> Si les médias locaux sont libres en RDC, les interventions régulières de l'ANR ont posé une limite tacite à la critique du chef de l'Etat.

Le ministre de l'Information, Lambert Mende, tente de faire appliquer cette censure aux médias et aux ONG internationales. Le 10 juin 2009, le signal de Radio France Internationale (RFI) est coupé dans les villes de Bunia et de Bukavu pour des raisons de sécurité nationale. Mende reproche à RFI sa couverture des opérations anti-FDLR menées par l'armée congolaise et la MONUC. Le 26 juillet, les relais de RFI sont coupés sur l'ensemble du territoire congolais. Mende accuse cette radio de mener une campagne systématique destinée à démoraliser les FARDC. Deux jours plus tard à Kinshasa, le même ministre congolais qualifie publiquement les ONG internationales Global Witness, Human Rights Watch, et la Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH) de « terroristes humanitaires ».<sup>94</sup>

## C. UNE REFORME INSTITUTIONNELLE EN PANNE

La séquence référendaire et électorale de 2005-2006 devait ouvrir une période de grandes réformes institutionnelles. Or, en cinq ans, peu de progrès a été enregistré dans les deux grands dossiers de décentralisation et de réforme du secteur de la sécurité.

### 1. Gel du processus de décentralisation

A l'exception du Katanga ou du Bas-Congo, économiquement privilégiées en raison des recettes perçues par les postes-frontière de Kasumbalesa et le port de Matadi, les provinces congolaises sont largement dysfonctionnelles. Les autorités provinciales n'ont pas les moyens humains et financiers d'assumer leurs obligations ou de constituer un budget réaliste. Sans ressources prévisibles, elles ne rétrocèdent pas d'argent aux entités territoriales décentralisées.

Au Nord Kivu, par exemple, les députés, les ministres et les agents des services administratifs provinciaux ne reçoivent pas de salaire durant l'été 2009. Les subsides qui leur sont accordés de manière opaque proviennent

de la cassette du gouverneur, elle-même alimentée par l'argent alloué discrétionnairement par Kinshasa.<sup>95</sup> Le traitement des enseignants n'étant pas versé par le ministère de l'Enseignement, le gouverneur du Nord Kivu passe en septembre 2009 un arrêté inconstitutionnel imposant aux parents d'élèves le paiement des primes des professeurs des écoles.<sup>96</sup> Alors que chacun des gouverneurs des onze provinces est désormais associé à la majorité parlementaire pro-Kabila,<sup>97</sup> les dirigeants nationaux rechignent à leur transférer davantage de pouvoir et de moyens.

Durant les deux premières années de mandat du président Kabila, la préparation de la décentralisation coordonnée par le ministère de l'Intérieur de Denis Kalume progresse lentement. Elle débute en octobre 2007 par un forum national qui se conclut par des recommandations concrètes pour surpasser les difficultés de mise en œuvre identifiées depuis la période de transition.<sup>98</sup> Entre juillet et octobre 2008, Kabila promulgue deux lois organiques et une loi ordinaire prévues par la constitution. Simultanément, le gouvernement signe un décret et un arrêté ministériel créant des organes de suivi de la décentralisation.<sup>99</sup> Quatre lois organiques supplémentaires sont encore nécessaires pour clore le travail législatif lié à la décentralisation.<sup>100</sup>

<sup>95</sup> Entretien de Crisis Group, responsable politique congolais, Goma, 18 septembre 2009.

<sup>96</sup> L'article 43 de la constitution fixe que l'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics.

<sup>97</sup> Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., p. 6.

<sup>98</sup> Michel Liégeois, « Acteurs et enjeux du processus de décentralisation », op. cit., pp. 74-75.

<sup>99</sup> Loi organique du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces (elle correspond à l'article 3 de la constitution) ; loi organique du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs (elle correspond à l'article 200 de la constitution) ; loi ordinaire du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, décret du 26 mars 2008 portant création d'un Conseil National de mise en Œuvre et de Suivi du Processus de la Décentralisation, arrêté ministériel du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation.

<sup>100</sup> Une loi organique pour fixer les limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa (article 2), une loi organique pour fixer l'organisation et le fonctionnement d'une Caisse nationale de péréquation (article 181), une loi organique pour fixer l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées (article 194) et une loi organique pour fixer les subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces (article 196).

<sup>93</sup> « Des agents de l'ANR font irruption dans une radio privée à Kisangani, interrompent une émission de débat politique et interpellent deux participants », *Journalistes en danger*, 26 février 2010.

<sup>94</sup> Voir la réponse de HRW, « RD Congo : Lettre au premier ministre au sujet des attaques publiques contre les organisations de défense des droits humains », communiqué de presse, 31 juillet 2009.

Depuis le changement de gouvernement opéré à l'automne 2008, ce processus est interrompu. Malgré la création d'un ministère entièrement dédié à la décentralisation et à l'aménagement du territoire, qui est confié à Mbusa Nyamwisi, le redécoupage en 26 provinces et leurs subdivisions territoriales n'est pas réalisé. Les lois budgétaires et fiscales votées chaque année par le Parlement ne sont pas conformes à l'article 175 de la constitution qui stipule que les provinces doivent bénéficier de 40 pour cent des recettes nationales collectées sur leurs territoires. Le cadre législatif créant une Caisse nationale de péréquation n'est pas finalisé. Les moyens de fonctionnement des institutions politiques provinciales sont donc toujours attribués forfaitairement par le gouvernement national. Depuis 2007, le Parlement vote des budgets annuels prévisionnels prévoyant des forfaits aux provinces proches de 28 pour cent des recettes courantes nationales. Chaque année, le gouvernement de Kinshasa en a réellement transféré moins de 10 pour cent.<sup>101</sup> A mi-législature 2006-2011, le principe constitutionnel de répartition du pouvoir entre Kinshasa et les provinces n'est pas encore respecté.

Le président de la RDC envisage de changer les paramètres de la décentralisation telle qu'elle est prévue dans la constitution du 18 février 2006. Dans son discours annuel sur l'état de la nation prononcé le 7 décembre 2009, Kabila annonce que la décentralisation avec un format de 26 provinces fera l'objet d'une modification constitutionnelle.<sup>102</sup> Il s'agit selon lui de tirer les conséquences de l'absence de viabilité des futures entités politiques. Leurs infrastructures humaines, administratives et matérielles restent indigentes.<sup>103</sup> Renforcer significa-

tivement leurs dotations financières s'avère impossible dans le contexte d'un budget national 2010 limité à 6 milliards de dollars. Le déficit budgétaire national est devenu un enjeu crucial des négociations sur l'allègement de la dette du Congo depuis la visite à Kinshasa en mai 2009 du directeur du FMI, Dominique Strauss-Kahn.

Le second motif soulevé par Kabila pour justifier une modification constitutionnelle est plus polémique. Il relève une contradiction entre la décentralisation prévue par la constitution et le besoin « de consolider au préalable l'autorité de l'Etat à peine rétablie, dans un environnement où les forces centrifuges n'ont pas nécessairement dit leur dernier mot ». <sup>104</sup> L'exposé des motifs de la constitution rappelle précisément que la décentralisation contribue à consolider l'unité nationale mise à mal par les guerres successives.

Si le recours à un moratoire sur l'établissement de quinze provinces supplémentaires et une démarche progressive pour le transfert de compétences rassemblent désormais une majorité de vues, <sup>105</sup> une altération des 54 prérogatives constitutionnelles des provinces au profit de Kinshasa revient à remettre en cause le compromis obtenu durant le processus de paix. Interrompre la mise en œuvre de la décentralisation est contraire à l'intérêt de la démocratie alors que les autorités politiques provinciales sont encore largement soumises au pouvoir central. <sup>106</sup> Moins de deux ans avant les prochaines élections présidentielles de 2011, Kabila s'exprime davantage en défenseur du pouvoir central qu'en garant de la constitution.

## 2. Réforme du secteur de sécurité : la politique des petits pas

Les travaux préliminaires liés à la réforme du secteur de la sécurité associant des spécialistes internationaux et nationaux ont commencé durant la transition. <sup>107</sup> Le Contrat de gouvernance de 2007 prévoit l'élaboration rapide de stratégies sectorielles de réforme, l'adoption

<sup>101</sup> Selon les rapports de la Cour des comptes congolaise, en 2007, les recettes courantes nationales se sont élevées à 743 milliards de francs congolais, soit 1 315 milliard de dollars (en août 2007, la monnaie congolaise s'échangeait à 565 francs congolais contre un dollar). Les transferts aux provinces ont été de 48,7 milliards, soit un ratio de 6,5 pour cent. En 2008, les recettes courantes nationales se sont élevées à 1211,9 milliards de francs congolais et les transferts aux provinces ont été de 127,3 milliards, soit un ratio de 10,5 pour cent. Le budget prévisionnel pour l'année 2009 prévoyait un niveau de recettes courantes nationales à 1587,9 milliards de francs congolais. A la fin du premier semestre 2009, seuls 72,1 milliards avaient été transférés.

<sup>102</sup> Joseph Kabila, « Discours du Président de la République sur l'Etat de la Nation », Kinshasa, 7 décembre 2009.

<sup>103</sup> Un rapport commun produit par la Banque mondiale et la Délégation de la Commission européenne en RDC en janvier 2008 détaille les mesures à prendre pour rendre possible la décentralisation à 26 provinces avant le mois de mai 2010. Puisque la plupart des mesures ont été ignorées, les futures institutions n'y sont pas prêtes et de nombreuses imprécisions demeurent concernant leurs nouvelles délimitations géographiques. « DRC : Decentralization in the Democratic Republic

of Congo, Opportunities and Risks », Rapport N°41776-ZR, note conjointe ; et entretien de Crisis Group, responsable de la Banque mondiale, novembre 2009.

<sup>104</sup> Joseph Kabila, « Discours du Président de la République sur l'Etat de la Nation », Kinshasa, 7 décembre 2009.

<sup>105</sup> Lire le rapport général de l'atelier « Décentralisation en RDC, défis et perspectives », organisé par Center on International Cooperation et Open Society Initiative for Southern Africa, Hotel Memling, Kinshasa, 31 août et 1er septembre 2009.

<sup>106</sup> Entretien de Crisis Group, avocat congolais spécialisé dans les droits de l'homme, Goma, 16 septembre 2009.

<sup>107</sup> Le Groupe mixte de réflexion sur la réorganisation et la réforme de la police associant la PNC et les experts étrangers a été formé en 2005 et a fini ses travaux en 2006. Le Comité mixte de justice a été installé en 2005, suite aux recommandations de l'audit organisationnel conduit par la Commission européenne.

des lois nécessaires, voire même l'application de mesures réformatrices telles que la réorganisation des départements administratifs et opérationnels de la Police nationale congolaise (PNC) ou la mise en place d'une chaîne de paiement pour les forces armées dès l'année 2007. Malgré cette préparation technique détaillée et en dépit du déploiement massif d'experts onusiens et européens à Kinshasa,<sup>108</sup> la réforme a peu progressé.

Un premier plan directeur fixant l'objectif d'une armée de métier de 60 000 à 70 000 soldats est conçu en septembre 2007, mais ce n'est que le 26 janvier 2010 que le ministère de la Défense congolais présente officiellement le plan de réforme des FARDC aux partenaires internationaux. Pour fixer le cadre législatif des forces armées, le Conseil des ministres transmet au Parlement le 28 août 2009 trois avant-projets de loi nécessaires au lancement de la réforme.<sup>109</sup> L'étude des projets de loi est initialement inscrite au programme de travail de la session ordinaire du Parlement du 15 septembre au 15 décembre. A la clôture d'une session extraordinaire convoquée du 15 janvier au 15 février 2010, les deux chambres ne les ont pas encore approuvées. En matière de police, le séminaire national sur la réforme organisé à Kinshasa en avril 2007 a mis deux ans pour porter ses fruits : la loi organique prévue par la constitution a été présentée au parlement en 2009 et un plan d'action de la réforme a été élaboré.

Dans le secteur judiciaire, un plan de réforme validé par le gouvernement et les bailleurs voit le jour en 2007<sup>110</sup> et les lois créant le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour constitutionnelle sont adoptées en 2008. Cependant, la concrétisation des dispositions constitutionnelles qui réforment l'architecture judiciaire du pays et garantissent l'indépendance de la justice, a pris un retard considérable. Sur les trois juridictions supérieures prévues par la constitution – la Cour d'Etat, la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle – seule la dernière est en place théoriquement. Les lois organiques nécessaires à la réorganisation des juridictions militaires, à la création de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, ainsi que

la loi d'application sur le statut de la Cour pénale internationale, les nouveaux codes pénitentiaire, pénal et de procédure pénale sont encore tous à l'état de projets.<sup>111</sup>

Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature a connu des débuts difficiles. Jusqu'à ce que la loi qui permette sa mise en place soit adoptée en 2008, le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice se sont affrontés sur l'interprétation à donner des compétences qui sont attribuées au premier par la constitution. Ces frictions portaient sur la capacité d'influence de l'exécutif et sur le contrôle du budget du pouvoir judiciaire. Des dissensions préjudiciables à l'efficacité du Conseil sont ensuite apparues au sein de son secrétariat permanent.<sup>112</sup> En définitive, depuis 2006, la réforme du secteur de sécurité n'est pas inerte mais elle avance à très petits pas au regard de l'expertise internationale mobilisée.

Cette lenteur s'explique par des divergences de priorités et de vues entre le gouvernement et les bailleurs. En 2007 et 2008, le lancement de la réforme des forces armées inscrite dans la constitution est régulièrement repoussé, la hiérarchie militaire étant occupée à exécuter des opérations à Kinshasa et au Nord Kivu. Malgré l'objectif officiel de réduire les effectifs militaires, des combattants de milices des provinces orientales ont été intégrés en désordre dans l'armée régulière. Loin d'engager une transformation profonde de l'armée congolaise, les autorités de Kinshasa ont, au contraire, privilégié l'acquisition d'équipements et la formation sommaire de bataillons affrontant des groupes rebelles.<sup>113</sup> En outre, le ministère de la Défense et les bailleurs ne sont pas parvenus à un consensus sur la future armée congolaise.

Le 25 et 26 février 2008, le ministre de la Défense Chikez Diemu tente sans succès d'imposer son concept « d'armée de reconstruction » lors d'une rencontre internationale à Kinshasa.<sup>114</sup> Le principe de soldats reconstruisant des

<sup>108</sup> En 2005, l'Union européenne met sur pied EUSEC, une mission de conseil consacrée à la réforme de l'armée et EUPOL, une mission au mandat équivalent pour la police. Les Nations unies ont également leurs propres équipes d'experts avec l'unité Etat de droit pour la justice et UNPOL pour la police.

<sup>109</sup> Voir le Compte rendu du Conseil des ministres de vendredi 28 août 2009. Il s'agit d'un avant-projet de loi ordinaire portant sur le statut du personnel militaire des FARDC et des avant-projets des deux lois organiques portant sur l'organisation et le fonctionnement des Forces armées, et sur l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la défense.

<sup>110</sup> Le plan d'actions de la réforme de la justice est disponible sur le site [www.justice.gov.cd](http://www.justice.gov.cd).

<sup>111</sup> Certains de ces textes sont des projets de loi préparés de longue date (projet de loi d'application du statut de la Cour pénale internationale 2006, projet de code pénitentiaire 2007, etc.) mais non priorisés par les autorités congolaises.

<sup>112</sup> Le budget 2010 est le premier auquel le Conseil supérieur de la magistrature a participé et obtenu une allocation pour le pouvoir judiciaire, conformément à l'article 149 de la constitution.

<sup>113</sup> La RDC n'est plus sous embargo sur les armes. De juin à novembre 2007, deux hélicoptères d'attaques Mi-24, des chars lourds T-55, des véhicules blindés de combats d'infanterie BMP-1 et des systèmes d'artillerie à roquettes multiples avaient été acquis en urgence pour réduire la rébellion du CNDP au Nord Kivu. Leur utilisation sans formation adéquate des servants et de l'équipage n'a pas empêché la débâcle des FARDC en décembre 2007 et en octobre 2008.

<sup>114</sup> Voir Sebastien Melmot, « Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de la sécurité », Institut



infrastructures publiques ou participant aux travaux des champs suscite une grande méfiance parmi les acteurs étrangers qui désirent s'impliquer dans la formation des militaires congolais. Le plan que le ministère de la Défense présente officiellement aux partenaires internationaux le 26 janvier 2010 prévoit une restructuration des FARDC en trois phases étalées de 2009 à 2025. Son objectif est de maintenir à terme un effectif de 145 000 militaires.<sup>115</sup> Le coût de la première phase de trois ans est chiffré à 3,7 milliards de dollars. L'irréalisme financier des projets de réforme conçus par les autorités congolaises se retrouve aussi dans le secteur policier : le plan d'action est évalué à 1,3 milliards de dollars.

La réforme du secteur de sécurité souffre d'un manque de coordination des acteurs internationaux. Pendant la transition, la Belgique, l'Afrique du Sud et l'Angola développent séparément des programmes de formation de quelques bataillons, et désormais les États-Unis et la Chine se sont ajoutés aux partenaires formateurs de l'époque de la transition. Les débats parmi les acteurs internationaux sur la coordination de la réforme du secteur de sécurité durent depuis 2006 sans avoir trouvé de réponse définitive.<sup>116</sup>

L'absence de progrès en matière de réforme du secteur de sécurité a un coût à la fois politique, institutionnel et humain. Les FARDC ont révélé de très graves déficiences opérationnelles lors des nombreuses offensives ratées des trois dernières années, et chaque intervention des militaires congolais s'est accompagnée de violations des droits de l'homme et de violences sexuelles contre la population. À ce titre, malgré l'article 15 de la Constitution,<sup>117</sup> il a fallu attendre 2009 pour qu'une stratégie nationale de lutte contre les violences liées au genre soit adoptée, largement sous la pression des organisations internationales.

La faiblesse structurelle de la PNC signifie que les troubles importants à l'ordre public continuent d'être traités par l'armée. Le fait que les nouvelles institutions judiciaires

demeurent incomplètes et que la traduction des normes constitutionnelles en droit pénal congolais reste très partielle entraîne aussi des conséquences politiques et humaines négatives. En l'absence d'une révision du code pénal, les tribunaux congolais continuent à appliquer la peine de mort alors que les articles 16 et 61 de la constitution affirment le droit à la vie.<sup>118</sup>

## D. TENTATION DE CHANGER LES REGLES DU JEU DEMOCRATIQUE

### 1. Danger sur les élections locales et nationales

Repoussées chaque année, les élections locales n'ont pas encore eu lieu. La communauté internationale s'est organisée très tôt pour les soutenir puisque, dès le mois de janvier 2008, le Conseil de sécurité des Nations unies donne à la MONUC le mandat d'assister les autorités de la RDC.<sup>119</sup> Un mécanisme de concertation entre partenaires internationaux et dirigeants congolais est mis en place.<sup>120</sup> Les bailleurs de fonds proposent initialement de financer 131 millions des 163 millions de dollars nécessaires à la révision du fichier des électeurs utilisé en 2005 et 2006 et à la tenue du scrutin. Le gouvernement et le Parlement congolais doivent mobiliser les 32 millions de dollars restant et compléter le cadre légal nécessaire à la création d'une nouvelle Commission électorale nationale indépendante (CENI)<sup>121</sup> et à l'actualisation du découpage des circonscriptions électorales locales.<sup>122</sup>

<sup>118</sup> À ce titre, il est à noter que, si le gouvernement congolais observe un moratoire officieux sur les exécutions, il n'a pas signé le moratoire universel sur la peine de mort – ce qui a servi de prétexte au Rwanda pour refuser l'extradition de Laurent Nkunda.

<sup>119</sup> Résolution 1797, 30 janvier 2008, p. 11, point 48.

<sup>120</sup> Un comité de pilotage constitué des ministres congolais concernés, d'ambassadeurs et du chef adjoint de la MONUC assure le suivi stratégique du processus électoral. Un comité technique est constitué de fonctionnaires congolais et des experts internationaux du Projet d'appui au cycle électoral (PACE). Le PACE représente les bailleurs de fonds, la MONUC et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Il gère le fonds international dédié au processus électoral et a le mandat d'assister la CEI jusqu'aux élections locales.

<sup>121</sup> L'article 221 de la constitution indique que la CENI est chargée de l'organisation du processus électoral de façon permanente. Un projet de loi organique a été approuvé en conseil des ministres le 12 juin 2007, mais il est depuis bloqué au Parlement. Sur le rôle de la CEI dans les élections de 2006 et les difficultés de mise en place de la CENI, voir Rapport de Crisis Group, *Congo : Consolidating the Peace*, op. cit., p. 18.

<sup>122</sup> Le découpage électoral au niveau local liste toutes les entités décentralisées où auront lieu le scrutin (à la différence des entités déconcentrées qui relèvent du pouvoir coutumier, ces

français de recherche internationale, Laboratoire de recherche sur la défense, focus stratégique no. 9, septembre 2008, p. 12, et Cathy Clement, « Security Sector Reform in the DRC : Forward to the Past », dans Hans Born and Albrecht Schnabel (éds.), *SSR in Challenging Environments* (Geneva, 2009), p. 97.

<sup>115</sup> 85 000 pour l'armée de terre, 10 000 pour l'armée de l'air, 20 000 pour la marine et 30 000 pour le commandement, l'instruction et l'appui. Un recensement biométrique conclu fin 2009 par les équipes d'EUSEC comptabilise près de 130 000 militaires actifs dans les FARDC, dont uniquement 50 000 soldats pour 48 000 sous-officiers et 32 000 officiers.

<sup>116</sup> Voir « Defence reform like people matter », briefing note, Oxfam, janvier 2010.

<sup>117</sup> Article 15 : « Les pouvoirs publics veillent à l'élimination des violences sexuelles ».

Le mandat de la Commission électorale indépendante (CEI) en charge des élections durant la transition est prolongé. Il lui est demandé d'établir un calendrier définitif des élections locales et générales et de réviser rapidement le registre des électeurs congolais qui servira pour les deux scrutins.

En 2007, le gouvernement du Premier ministre Gizenga informe la MONUC que les élections locales se tiendront au second semestre 2008. Malgré cette annonce, la date planifiée pour le scrutin ne va pas cesser de glisser dans le temps. En juillet 2008, la révision des fichiers électoraux par la CEI oblige à décaler les élections locales au mois de juin 2009. En mars 2009, l'enregistrement des nouveaux électeurs n'ayant toujours pas débuté, elles sont repoussées aux premiers mois de l'année 2010.<sup>123</sup>

À l'été 2009, le gouvernement congolais prend une décision importante qui surprend ses partenaires internationaux. À l'issue de l'enregistrement des électeurs mené dans la ville de Kinshasa, il décide unilatéralement de modifier la méthode de révision des listes. Plutôt que de procéder à une simple mise à jour du fichier, il souhaite désormais que tous les Congolais de plus de dix-huit ans en 2011 s'inscrivent ou se réinscrivent.<sup>124</sup> Les agents de la CEI expliquent à leurs interlocuteurs étrangers vouloir disposer d'un fichier incritiquable au jour des élections.

Le 25 novembre 2009, à l'occasion d'une réunion interinstitutionnelle dans la ville de Mbuji-Mayi, Kabila confirme ce choix maximaliste. Il précise que le revenu tiré de la vente de cartes d'identité nationale rendues obligatoires financera les surcoûts du nouveau processus d'enregistrement et que le Parlement envisagera rapidement l'opportunité de procéder à une modification de la loi électorale.<sup>125</sup> Il demande aussi publiquement à la MONUC de débiter son retrait de RDC le 30 juin 2010, jour anniversaire des 50 ans d'indépendance du Congo, et annonce que le gouvernement prendra en charge l'organisation et les frais liés aux élections générales de 2011.<sup>126</sup>

---

entités décentralisées sont dotées d'une personnalité juridique. Les entités décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie). Les articles 2, 3 et 196 de la Constitution demandent chacun la promulgation d'une loi organique pour permettre aux entités décentralisées de fonctionner.

<sup>123</sup> « Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo », UNSC S/2009/335, 30 juin 2009, p. 15.

<sup>124</sup> « The new IEC approach to voter registration », position paper 2009-01, MONUC, novembre 2009, p. 3, point 11.

<sup>125</sup> Voir le communiqué de presse du Cabinet du président de la République du 25 novembre 2009.

<sup>126</sup> Malu Malu précise le 29 novembre 2009 dans une conférence de presse à Kinshasa que le gouvernement congolais

La direction de la CEI annonce en février 2010 que les opérations d'enregistrement reprendront à zéro à partir du mois de mai 2010, y compris dans la capitale.<sup>127</sup> Au moment de cette annonce, la communauté internationale a pourtant déjà déboursé plus de 33 millions de dollars pour financer la préparation électorale.<sup>128</sup> En mars 2010, c'est l'ensemble des actions attendues de la partie congolaise qui fait défaut. Le gouvernement n'a pas débloqué les sommes d'argent prévues en faveur de la CEI.<sup>129</sup> La nouvelle loi électorale n'est toujours pas adoptée et le débat sur l'indépendance et la composition de la CENI se fait attendre au Parlement. La liste officielle des circonscriptions locales n'est finalisée que pour quatre des onze provinces du pays. La CEI n'a pas rendu public de calendrier définitif des élections ni proposé aux bailleurs un plan opérationnel budgétisé pour la révision du fichier électoral.

Dans une lettre datée du 13 novembre 2009, Ross Mountain, le chef adjoint de la MONUC, demande à l'abbé Apollinaire Malu Malu, le président de la CEI, « de sauver » le processus électoral en reprenant le travail sur l'approche d'enregistrement initialement agréée. En l'absence de compromis sur la méthode d'enregistrement, il estime improbable de parvenir à tenir les délais constitutionnels et lui rappelle l'importance des élections locales dans la perspective des élections générales de 2011.<sup>130</sup> Les registres d'électeurs révisés pour le scrutin local vont servir aux élections générales. Alors que cinq années sépareront les derniers scrutins nationaux réussis des prochaines élections générales, les élections locales entretiennent les compétences des agents électoraux

---

entend uniquement solliciter une aide financière d'appoint auprès de la communauté internationale pour ce scrutin.

<sup>127</sup> Le 25 février 2010, un membre dirigeant de la CEI, Crispin Kankindé annonce durant une conférence de presse à Kinshasa que la révision du fichier électoral reprendra le 19 mai 2010 dans les provinces du Katanga, Maniema, Bas Congo et Kasai Occidental où tous les électeurs devront s'enregistrer de nouveau, même ceux détenant les anciennes cartes d'électeurs. « La révision du fichier électoral reprend dans quatre provinces », Radio Okapi, 25 février 2010.

<sup>128</sup> Voir la lettre signée conjointement par le chef de la MONUC, l'ambassadeur d'Espagne assumant la présidence de l'Union européenne et l'ambassadeur des États-Unis adressée au président Kabila datée du 23 février 2010.

<sup>129</sup> Se référant à la crise financière mondiale de 2008 et à la baisse des cours des ressources minérales exportées par la RDC en 2009, l'État congolais s'était engagé à rendre disponible 10 millions des 32 millions de dollars à sa charge avant la fin juillet 2009. En décembre 2010, le gouvernement n'avait débloqué que 4,9 millions de dollars. L'absence des versements planifiés par le gouvernement a finalement contraint le PNUD à verser les salaires des agents de la CEI depuis le début de l'année 2009.

<sup>130</sup> « Objet : Processus électoral en RDC », lettre, Kinshasa, p. 5.

congolais jusqu'en 2011. En effet, des élections locales intermédiaires servent de test d'organisation pour les élections générales.

Les spécialistes électoraux des Nations unies jugent techniquement impossible d'organiser un scrutin combiné en regroupant les élections locales et générales au même moment en 2011.<sup>131</sup> Ils évaluent entre six à douze mois la durée requise pour procéder à une révision raisonnable des listes électorales et à la tenue du scrutin local.<sup>132</sup> Six à douze mois supplémentaires sont ensuite nécessaires pour préparer les élections générales. Le mandat du président Kabila prend fin le 5 décembre 2011 à minuit. Il est envisageable de respecter la constitution en tenant les élections locales en février 2011 et en votant le 5 septembre 2011 au plus tard pour le premier tour des présidentielles. Ce scénario ne prévoit aucune marge de sécurité pour respecter les délais fixés par la constitution. L'abbé Malu Malu, a pourtant confirmé à Crisis Group que ses équipes travaillent sur la base de ce calendrier officieux et de l'option maximaliste d'enregistrement.<sup>133</sup>

Le risque apparaît clairement d'être confronté à de nouveaux retards qui provoqueraient une situation inconstitutionnelle fin 2011, au moment où la compétition électorale atteindra vraisemblablement ses jours les plus tendus. L'explosion du coût de l'enregistrement<sup>134</sup> et la discrétion des négociations qui débutent entre la CEI et des fournisseurs d'équipements et de services nécessaires aux différents scrutins augmentent les risques de corruption.

Les décisions irréalistes prises par les autorités congolaises durant le second semestre 2009, les retards sys-

tématiques dans le travail parlementaire et dans le versement des ressources budgétaires ont rendu de nombreux observateurs sceptiques quant aux intentions réelles du régime.<sup>135</sup> Le 5 octobre 2009, un ministre du gouvernement Muzito livrait déjà à Crisis Group sa conviction qu'il n'y aurait pas d'élections locales. La présidence n'aurait rien à gagner d'un scrutin risquant de modifier les équilibres politiques des provinces si peu de temps avant le rendez-vous présidentiel.<sup>136</sup> En mars 2009, l'évaluation confidentielle par la CEI du coût combiné des élections locales et générales est de 760 millions de dollars.<sup>137</sup> Sans un compromis sur des listes d'électeurs raisonnablement mises à jour et sans l'assistance financière des bailleurs étrangers,<sup>138</sup> la continuité du processus électoral congolais est en jeu.

---

<sup>135</sup> Dans un rapport interne aux Nations unies, les experts électoraux de la MONUC font une sombre analyse des conclusions de la rencontre interinstitutionnelle de Mbuji-Mayi : « L'appropriation au plus haut niveau de l'ambitieuse nouvelle approche d'enregistrement des électeurs de la CEI, contre l'avis des Nations unies et après que beaucoup de difficultés à mettre en œuvre cette approche deviennent évidentes, envoie le signal que la RDC prend maintenant ses propres décisions concernant le processus électoral et que le financement ou les contraintes de temps n'en sont pas les facteurs principaux. Cela exclut la possibilité de tenir les élections locales en 2010 et fournit des arguments supplémentaires à ceux qui pensent que le gouvernement de la RDC ne souhaite pas tenir d'élections locales du tout. » Voir « Operational concerns following the "inter-institutional meeting" », p. 3, point 6.i. Traduction de Crisis Group.

<sup>136</sup> Entretien de Crisis Group, ministre congolais dont le portefeuille couvrait des aspects essentiels du processus électoral. Kinshasa, 5 octobre 2009.

<sup>137</sup> Entretien de Crisis Group, Kinshasa, mars 2010.

<sup>138</sup> Le coût des activités supplémentaires de la MONUC liées aux élections locales est estimé à 80-85 millions de dollars. « Compte tenu de la superficie du pays et de l'absence de transport de surface, le Gouvernement et les autorités électorales auront besoin d'un appui considérable de la MONUC, notamment sous la forme d'une aide logistique et de conseils techniques, à une échelle similaire à celui fourni à l'occasion des élections électorales. Cet appui comprend notamment le transport du matériel électoral de Kinshasa et de 15 centres vers quelque 210 sites à travers tout le pays, aucune entité nationale n'étant en mesure de s'acquitter de cette tâche. » Voir « Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo », UNSC S/2007/671, 14 novembre 2007, p. 12, point 49.

---

<sup>131</sup> La combinaison d'élections générales pour choisir le président de la République, les députés nationaux et les députés provinciaux, avec des élections locales pour choisir les chefs de chefferies et les conseillers municipaux, communaux ou de secteurs multiplierait les difficultés logistiques en même temps que le nombre de bulletins de vote différents dans des proportions ingérables. Le 24<sup>ième</sup> rapport du Secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité détaillait les paramètres des élections locales établis à l'époque : « The local elections will involve approximately the same number of voters and polling stations as the national elections, but will be considerably more complex. Some 200,000 candidates are expected to compete in more than 6,000 constituencies, as compared to 13,000 candidates in 169 constituencies in the national elections. »

<sup>132</sup> Entretien de Crisis Group, officiers électoraux de la MONUC, Kinshasa, 28 septembre et 25 novembre 2009.

<sup>133</sup> Entretien de Crisis Group, Apollinaire Malu Malu, Kinshasa, 8 décembre 2009.

<sup>134</sup> Le 18 janvier 2010, le rapporteur de la CEI, Dieudonné Mirimo, a réévalué à 283 millions de dollars le montant de la révision du fichier des électeurs et de la tenue des élections locales. « Kinshasa : son siège actuel étant vendu, la CEI acquiert un nouveau bâtiment », Radio Okapi, 18 janvier 2010.

## 2. Vers une révision de la constitution

Dans son discours sur l'état de la nation de décembre 2009, le président Kabila évoque le besoin de modifier la Constitution du 18 février 2006 pour améliorer le fonctionnement des institutions.<sup>139</sup> L'approbation des trois cinquièmes du Parlement que cela requiert est à la portée d'une alliance présidentielle contrôlant très largement les deux chambres. Une modification des éléments sanctuarisés par l'article 220 est en revanche impossible sans l'organisation d'un référendum national. La tenue d'un tel référendum reste conditionnée à la mise à disposition du registre des électeurs toujours en cours d'élaboration par la CEI.

En septembre 2009, le président du Sénat Léon Kengo wa Dondo a déjà indiqué qu'une commission d'évaluation de la constitution a été formée.<sup>140</sup> En février 2010, Olivier Kamitatu, le ministre du plan, explique que la situation au Congo nécessite de passer d'un régime semi-présidentiel à un régime présidentiel fort pour donner davantage de pouvoir à un président dont la durée du mandat devrait être allongée.<sup>141</sup>

Le 15 mars 2010, lors de l'ouverture de la session ordinaire du Sénat et de l'Assemblée nationale, le président de cette dernière affirme que la « revisitation de la constitution n'est plus un tabou ». <sup>142</sup> Evariste Boshab indique que la session parlementaire de mars-avril 2010 a parmi ces objectifs de déterminer les moyens de modifier les dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation.

Le 27 mars à Kinshasa, lors d'une seconde réunion interinstitutionnelle réunissant Kabila avec des représentants du gouvernement, du Parlement et de la CEI, une liste beaucoup plus large de dispositions à réviser est discutée. La commission d'évaluation de la constitution communique les résultats de ses travaux et émet tacitement l'idée de passer outre l'article 220. Parmi ses recommandations les plus spectaculaires, elle suggère d'envisager un allongement du mandat présidentiel et la possibilité pour le chef de l'Etat de remplir plus de deux mandats successifs. Elle propose de retirer de la constitution la clef de répartition à 40 pour cent des recettes nationales perçues par les provinces et indique avoir « considéré aberrant l'extension du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire aux parquets civils et militaires. ... » <sup>143</sup>

Les révisions constitutionnelles pour étendre les mandats des gouvernants ne sont pas exceptionnelles en Afrique.<sup>144</sup> Kabila, qui conclut son premier mandat en 2011, garde de grandes chances d'être réélu sans un tel recours. Malgré l'érosion de sa base électorale dans l'Est du pays en raison des violences permanentes au Kivu et en Province Orientale, l'opposition ne semble plus capable de lui opposer un candidat puissant aux prochaines élections présidentielles. Cependant, l'incapacité actuelle du Parlement à voter rapidement les lois attendues et la tendance à la concentration du pouvoir observée en RDC depuis 2006 laissent présager qu'un prochain ajustement de la Constitution modifiera l'équilibre institutionnel. La tentative de certains conseillers de Kabila et de membres du gouvernement est de faire passer le pays d'un régime semi-présidentiel décentralisé à un modèle proche d'un régime présidentiel centralisé en ignorant le verrou de l'article 220.<sup>145</sup>

<sup>139</sup> « Près de quatre ans après la promulgation de la Constitution du 16 février 2006 et au regard du bilan de son application, j'estime cependant, en ma qualité de garant du bon fonctionnement des institutions, que certaines dispositions de ladite constitution méritent d'être revisitées. » Discours du président de la République sur l'état de la nation, 7 décembre 2009.

<sup>140</sup> L'existence d'une « commission d'évaluation de la constitution » avait été pour la première fois mentionnée par RFI qui indiquait qu'elle était formée d'une dizaine de membres issus de la présidence, de la primature, du Parlement et de la cour suprême de Justice. « Projet de modification de la constitution », RFI, 21 septembre 2009. La radio Okapi rapporte que la commission étudierait des dispositions relatives au découpage des provinces, au mandat présidentiel et à la possibilité pour le chef de l'Etat de siéger au Conseil supérieur de la magistrature. « RDC : une commission de révision de la Constitution, Kengo wa Dondo confirme », Radio Okapi, 23 septembre 2009.

<sup>141</sup> Voir « Olivier Kamitatu : "il faut plus de pouvoir pour le chef de l'Etat" », *Jeune Afrique*, no. 2564, 28 février au 6 mars 2010.

<sup>142</sup> « Rentrée parlementaire : Kengo met l'accent sur la transparence des élections, Boshab justifie la révision constitutionnelle », *Le Potentiel*, 17 mars 2010.

<sup>143</sup> « La révision constitutionnelle et la loi électorale à l'ordre du jour de la réunion interinstitutionnelle », *Le Potentiel*, 30 mars 2010.

<sup>144</sup> Entre 1990 et 2010, neuf chefs d'Etat africains ont changé la constitution pour se maintenir au pouvoir à la fin de leur second et dernier mandat autorisé : Blaise Compaoré (Burkina Faso, 2005), Idris Déby (Tchad, 2005), Omar Bongo (Gabon, 2003), Lansana Conte (Guinée, 2001), Sam Nujoma (Namibie, 1999), Gnassingbé Eyadéma (Togo, 2002), Yoweri Museveni (Ouganda, 2005), Paul Biya (Cameroun, 2008) et Mamadou Tanja (Niger, 2009). Voir Daniel Vencovsky (2007), « Presidential Term Limits in Africa », *Conflict Trends*, no. 2 pp. 15 à 21. Voir également Linda Darkwa et Philip Attuquayefio, « Situation Report 30 October 2009 », Institute of Security Studies, pp. 3 à 4.

<sup>145</sup> Entretiens de Crisis Group, Kinshasa, mars 2010.

#### IV. CONSOLIDER LE PROCESSUS DEMOCRATIQUE

De 2006 à 2010, les réformes démocratiques en RDC se sont enlisées. Contrairement au programme de travail du premier gouvernement Gizenga, le mandat entamé en 2006 n'a pas correspondu à une phase d'institutionnalisation de la démocratie. La mise en place des nouvelles institutions qui devait succéder aux scrutins de 2006 renvoie l'image d'un puzzle incomplet. Certaines de ces institutions existent et fonctionnent ; d'autres existent sans résultat ; et, enfin, une dernière catégorie d'institutions est restée à l'état de projet. La démocratie congolaise est inachevée et la volonté politique des dirigeants incertaine.

La consolidation de la démocratie a été reléguée au second plan face aux « urgences permanentes » que sont la stabilisation de l'Est, la reconstruction des infrastructures, les négociations avec les institutions financières internationales et les troubles localisés qui ne manquent pas de se produire dans un territoire de la taille de l'Europe occidentale. Cela constitue un premier paradoxe : le retard observé dans les réformes promises, telles que la décentralisation ou la réforme du secteur de la sécurité, fragilise davantage le régime. Ce retard a largement contribué à amplifier les crises sécuritaires qui se sont manifestées depuis 2006. Les affrontements au Bas-Congo, au Kivu et plus récemment en Equateur ont démontré que des institutions politiques provinciales faibles ne peuvent pas faire face à certains conflits locaux qui dégénèrent très rapidement.

Sans une décentralisation et une réforme du système de sécurité, le régime congolais n'a ni les outils politiques ni les outils sécuritaires pour réguler des contestations internes. L'intervention de la communauté internationale, particulièrement à travers l'utilisation des ressources de la MONUC, a été déterminante pour empêcher une perte de contrôle durable de régions éloignées de la capitale. Le 4 avril 2010, à l'aéroport de Mbandaka, la MONUC a enregistré sa plus lourde perte au combat en une journée depuis 2006. Sans la reprise de cet aéroport des mains des rebelles, la capacité des FARDC à déployer des renforts en Equateur aurait été largement entamée. Quelques jours avant cette attaque, une mission d'évaluation technique des Nations unies a pourtant recommandé de retirer les casques bleus de quatre provinces, dont l'Equateur, durant le premier semestre 2010.<sup>146</sup>

Loin de s'incarner dans des institutions pérennes, l'application des principes constitutionnels dépend de la bonne volonté des gouvernants. Donner un second souffle aux réformes démocratiques implique de dépasser l'apparence technique des difficultés rencontrées pour se concentrer sur leur dimension politique. La nature politique des solutions recherchées est au centre d'un second paradoxe : sous prétexte d'avoir contribué à doter Kabila d'une autorité souveraine par vertu d'une élection réussie, la communauté internationale s'empêche de critiquer ou de dénoncer les choix et pratiques anti-démocratiques du régime congolais.

Dans un contexte où le départ de la MONUC est discuté,<sup>147</sup> où le mandat présidentiel doit être remis en jeu en 2011 et où une révision constitutionnelle est évoquée publiquement, la communauté internationale doit remettre l'agenda des réformes démocratiques et institutionnelles au centre de son action. Cela signifie mettre l'accent sur la construction d'institutions fonctionnelles, notamment au plan financier, telles que prévues dans la constitution. Elles contribueront à atténuer les tensions probables liées aux échéances électorales.

L'agenda de l'institutionnalisation de la démocratie s'articule autour de la mise en place de la CENI et le lancement sans délai de la préparation des prochaines échéances électorales, le respect rigoureux des libertés garanties par la constitution, l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption, la poursuite du processus de décentralisation, et le recadrage de la réforme du secteur de sécurité. Cela implique aussi d'articuler plus étroitement aide au développement et gouvernance démocratique en associant les nouveaux partenaires asiatiques de la RDC.

##### 1. La préparation des élections : reprendre le chemin constitutionnel

Le premier mandat présidentiel de Kabila sous la Troisième République prend fin en 2011. Pour les motifs évoqués précédemment, le calendrier électoral a d'ores et déjà pris un retard considérable et le récent refus des autorités congolaises de fournir un calendrier ne peut

<sup>146</sup> Cette mission a été envoyée en RDC du 22 février au 5 mars 2010 par le Secrétaire général des Nations unies. Selon ses observations, « la stabilité relative » de cette partie du pays offre au gouvernement congolais la possibilité d'assurer le maintien de l'ordre sans la présence militaire de la MONUC.

Voir « Trente-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo », S/2010/164, 30 mars 2010, pp. 23 et 24.

<sup>147</sup> Le 4 mars 2010, le chef de l'Etat congolais a fait part de cette demande à Alain Le Roy, le chef du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, lors d'une rencontre à Kinshasa. Entretiens de Crisis Group, Alain Le Roy, New York, 30 mars 2010.

que susciter l'inquiétude.<sup>148</sup> La première mesure à prendre pour le gouvernement consiste à créer, mettre en place et affecter un budget à la CENI, conformément à l'article 211 de la constitution. Le projet de loi examiné par le Parlement doit être priorisé lors de la session qui s'est ouverte le 15 mars 2010 et un budget de démarrage doit être voté en même temps. La CENI doit se mettre au travail sans délai afin 1) de structurer son administration et 2) d'élaborer le programme préparatoire des élections de 2011 et le présenter aux éventuels bailleurs.

Compte tenu des difficultés budgétaires actuelles du gouvernement, les méthodes électorales employées doivent capitaliser les acquis des scrutins de 2006 et reposer sur une évaluation réaliste des coûts. La répétition de « l'élection la plus chère du monde » n'est pas une option en 2011. De ce fait, l'engagement de la communauté des bailleurs doit s'effectuer sur la base d'un plan de travail électoral clair et concret à la fois en termes de calendrier et de coût.

## 2. L'institutionnalisation de la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est instrumentalisée à des fins politiques. En lieu et place de séries de révocations aux motivations opaques et de déclarations d'intentions, le gouvernement devrait se doter des outils institutionnels nécessaires pour sanctionner mais aussi prévenir la corruption.

Dans la foulée du forum national qui s'est tenu en décembre 2009, une stratégie de lutte contre la corruption devrait être élaborée en collaboration étroite avec les ONG déjà impliquées dans le forum et la convention des Nations unies contre la corruption devrait être ratifiée et mise en œuvre par la RDC. Afin d'être appliquée rapidement et au regard des expériences internationales, cette stratégie devrait pouvoir compter sur une coalition de la société civile (ONG, églises, etc.) contre la corruption et sur des organismes congolais disposant de l'indépendance des moyens, des pouvoirs de sanction et des compétences appropriées, comme réclamés dans les conclusions du forum national.<sup>149</sup>

Certains instruments existent mais n'ont qu'une très faible performance. L'Observatoire congolais d'éthique et de profession, chargé de la lutte contre la corruption au sein de l'administration, et la toute nouvelle cellule nationale

des renseignements financiers pour la lutte contre le blanchiment d'argent installée à la Banque centrale devraient voir leur statut modifié pour devenir des organismes indépendants tout en étant dotés d'un budget sécurisé. Par ailleurs, afin de dépolitiser la lutte contre la corruption, les structures en charge de cette tâche à la primature et à la présidence devraient être supprimées. Une capacité institutionnelle de lutte contre la corruption est un aspect important des réformes de gouvernance qui n'a, jusqu'à présent, pas bénéficié de beaucoup d'attention de la part de la communauté internationale. Un soutien international serait bienvenu à condition de dépolitiser cette tâche et de tirer profit des meilleures pratiques menées dans d'autres pays en situation post-conflit.

## 3. Le respect des libertés constitutionnelles

Le 7 décembre 2009, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies adopte un rapport proposant 163 recommandations au gouvernement de la RDC pour améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays.<sup>150</sup> La délégation congolaise présente à New York en accepte immédiatement 124, ne se prononce pas sur 28 et en rejette onze, incluant celles liées à la remise de Bosco Ntaganda à la Cour pénale internationale.<sup>151</sup>

Le 28 janvier 2010, le Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme remet un rapport à l'Assemblée générale de l'ONU dressant le bilan des mesures prises par le gouvernement congolais de mars à novembre 2009 pour donner suite à ses propres recommandations.<sup>152</sup> Le constat est sévère. « Leur mise en œuvre reste balbutiante » et « le peuple congolais ne jouit toujours d'aucune sécurité pour exercer ses droits de l'homme, ne serait-ce que les plus élémentaires ».

<sup>150</sup> « Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel RDC », Conseil des droits de l'homme, UNGA, A/HRC/13/8, 4 janvier 2010.

<sup>151</sup> Bosco Ntaganda est connu sous le surnom « Terminator ». Un mandat d'arrêt sous scellés fût délivré contre lui par la CPI le 22 août 2006 et rendu public le 28 avril 2008 pour des crimes commis dans la province de l'Ituri de 2000 à 2006. Il rejoint le CNDP de Laurent Nkunda au Nord Kivu en 2006 pour devenir le chef d'état-major militaire de l'organisation. Il joue un rôle majeur dans l'arrestation de ce dernier en janvier 2009 et dans l'intégration des troupes CNDP dans les FARDC. Il est aujourd'hui général de brigade FARDC. Voir le rapport de Crisis Group, *Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, op. cit., p. 4.

<sup>152</sup> « Rapport de la Haut-Commissaire des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et les activités du Haut-Commissariat en République démocratique du Congo », UNGA, A/HRC/13/64, 28 janvier 2010.

<sup>148</sup> « Protestation du gouvernement congolais auprès des gouvernements des USA, d'Espagne et de l'ONU au sujet d'une lettre adressée au chef de l'Etat », [www.digitalcongo.net](http://www.digitalcongo.net), 11 mars 2010.

<sup>149</sup> Rapport de synthèse du forum national de la lutte contre la corruption, Ministère de la Fonction Publique, Kinshasa, 16-19 décembre 2009.

Notant que les auteurs de recommandations « commencent à ressentir une certaine lassitude », le Haut commissariat s'abstient de faire de nouvelles propositions dans son rapport de janvier 2010. Devant le nombre de recommandations non appliquées, il est en effet inutile d'en produire davantage.<sup>153</sup> Il appartient désormais au pouvoir congolais de démontrer sa bonne foi en commençant par promulguer les lois qui institueront la défense des libertés fondamentales au Congo. Quatre mesures législatives doivent être prises rapidement avant le début de la campagne électorale.

Une proposition de loi organique nécessaire à la création de la Commission nationale des droits de l'homme a été votée au Sénat durant la session ordinaire de mars 2008. Elle est depuis deux ans bloquée à l'Assemblée nationale. En juin 2009, le Premier ministre et les présidents des deux chambres ont confirmé à la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme leur volonté de faire passer une loi sur la protection des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des témoins et des victimes. Aucune proposition de loi dans ce sens n'a encore été inscrite à l'ordre du jour du Parlement. La nécessité de donner un cadre légal aux activités et prérogatives de l'ANR n'a également pas fait l'objet d'un suivi parlementaire. Des mesures législatives doivent également être adoptées pour appliquer la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants que la RDC a ratifiée le 18 mars 1996.

L'actuel arriéré législatif au Parlement n'explique pas l'échec à faire passer ces lois rapidement. Il convient de se souvenir que la loi d'amnistie couvrant les faits de guerre et d'insurrection promise par le gouvernement au CNDP le 23 mars 2009 a été votée le 6 mai 2009 par les deux chambres et promulguée un jour plus tard par le chef de l'Etat.<sup>154</sup> Cette efficacité doit être retrouvée pour garantir la liberté fondamentale de la population congolaise.

#### 4. La poursuite de la décentralisation

Politiquement, la décentralisation peut être la boîte de Pandore de toutes les tensions centrifuges qui travaillent la RDC ; financièrement, la formule constitutionnelle

40/60 ne permettra pas à certaines provinces d'atteindre le seuil de viabilité financière ; techniquement, les provinces ne sont pas encore prêtes à assumer l'entière responsabilité des compétences qui leur sont dévolues par la constitution.

Alors que la constitution confère un rôle clé aux provinces, celles-ci ont démontré au cours des cinq années écoulées qu'elles avaient de sérieux déficits de capacité et de fonctionnement. De ce fait, les actions législatives engagées par le gouvernement doivent continuer et être soutenues en veillant au renforcement des capacités provinciale et locale, notamment en matière de gestion financière. Le rythme des modifications législatives doit être harmonisé au rythme du développement des capacités administratives et financières des provinces et des entités décentralisées.

Concernant les élections locales qui devaient clôturer le cycle électoral ouvert en 2006, en raison du retard pris dans le processus électoral et des difficultés logistiques de leur organisation dans un pays aussi vaste, le gouvernement devrait former une commission d'experts nationaux et internationaux. Cette commission devrait être chargée d'évaluer la faisabilité des élections locales dans les délais constitutionnels et, dans la négative, reformuler un nouveau calendrier pour les élections locales en cohérence avec le scrutin national de 2011.

#### 5. L'indispensable recadrage de la réforme du secteur de sécurité

Objet d'une grande attention de la part de la communauté internationale et notamment du Groupe de contact mais aussi d'initiatives désordonnées et parfois concurrentielles, la réforme du secteur de sécurité doit donner lieu rapidement à un partenariat clarifié entre le gouvernement et les bailleurs intéressés. Pour élaborer une réforme d'ensemble cohérente et élever cette question à un haut niveau politique, il importe de sortir de l'approche projets sectoriels qui domine actuellement la réforme de la sécurité en RDC et ressemble à la coopération militaire traditionnelle « former, équiper ».<sup>155</sup>

L'absence de partenariat véritable avec le gouvernement congolais et au sein de la communauté internationale explique la politique des petits pas qui dure depuis 2006. Ce partenariat clarifié préciserait les priorités et comporterait les mécanismes de coordination, des benchmarks et des clauses suspensives – la collaboration avec les

<sup>153</sup> Lors de la treizième session du Conseil des droits de l'homme qui s'achève le 26 mars 2010, le Conseil « demande à la RDC d'assurer en toutes circonstances le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire. ... Il a en outre demandé au Gouvernement d'élaborer un plan visant à établir les priorités en matière de mise en œuvre des recommandations reçues à ce jour par le pays. »

<sup>154</sup> Loi n° 09/003 du 7 mai 2009 portant amnistie pour faits de guerres et insurrectionnels commis dans les provinces du Nord Kivu et Sud Kivu.

<sup>155</sup> L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne recommande pas une approche sectorielle. « Manuel OCDE CAD sur la réforme des systèmes de sécurité », OCDE, Paris, 2007.



forces de sécurité congolaises étant un exercice risqué.<sup>156</sup> Afin de ne pas être une nouvelle déclaration d'intentions, le texte de ce partenariat serait publicisé, signé au plus haut niveau politique (présidence congolaise, ministres des pays impliqués et responsables des organisations multilatérales) et ferait l'objet d'une évaluation de mise en œuvre tous les six mois.

Les axes prioritaires de la réforme du secteur de sécurité devraient être la supervision civile, la lutte contre la corruption et le respect du droit. Les benchmarks devraient comporter à la fois des mesures législatives (l'adoption rapide des législations en cours) et des mesures concrètes (la démilitarisation des zones minières, la contribution financière, la libération de tous les enfants soldats utilisés par les FARDC, etc.). La non-réalisation de ces benchmarks devrait aboutir à la suspension de l'aide destinée au secteur de sécurité.

La coordination doit se fonder sur les structures déjà en place. Le forum des ambassadeurs sur la réforme du secteur de la sécurité à Kinshasa peut constituer la structure de coordination propre à la communauté internationale tandis que les structures sectorielles de coordination dans les domaines de la police et de la justice continueraient d'assurer une coordination entre les internationaux et les organismes congolais. Le secteur de la défense devrait se doter d'une structure de coordination sectorielle à l'instar de la justice et de la police. Un groupe de coordination essentiellement politique devrait être créé à Kinshasa en regroupant les ambassadeurs et les ministres concernés sous l'autorité du vice-premier ministre chargé de la sécurité.

## **6. Accroître le lien entre aide au développement et gouvernance démocratique**

L'influence politique dont disposait le CIAT sur les autorités congolaises dans le contexte de la transition entre 2003 et 2006 n'existe plus. Cependant, l'urgence pour Joseph Kabila est d'obtenir avant le 30 juin 2010, date du 50ème anniversaire de l'indépendance du pays, l'annonce que la RDC a enfin atteint le point d'achèvement de l'initiative sur les pays pauvres très endettés (PPTE). Si le FMI et la Banque mondiale décident de faire cette annonce, Kinshasa peut espérer l'allégement de 90 pour cent de sa dette et la possibilité de lever de

nouveaux fonds internationaux à un an des élections générales de 2011.<sup>157</sup>

Dans la mesure où les bailleurs fournissent chaque année près de la moitié des moyens financiers de l'Etat congolais<sup>158</sup> et où le gouvernement congolais fait du point d'achèvement un enjeu symbolique, les bailleurs disposent d'une capacité d'influence et sont, du reste, obligés d'évaluer l'efficacité de leur soutien au regard des objectifs fixés.

Au moment où les Nations unies déterminent la meilleure manière de donner satisfaction à la demande de Kabila de débiter rapidement le retrait de la MONUC, il convient d'établir un lien plus étroit entre aide au développement et soutien à la gouvernance démocratique en RDC. La communauté internationale, et plus particulièrement les grands donateurs, doivent indiquer clairement que l'aide ne saurait être fournie sans progrès de l'agenda démocratique, des réformes institutionnelles et sans amélioration de la situation des droits de l'homme. Cette aide, tout comme les allègements de dette intervenant peu avant les échéances électorales, a une dimension politique qui doit être prise en compte par la communauté internationale dans son dialogue avec le gouvernement congolais.

Les différents cadres internationaux d'appui à la reconstruction du Congo prévoient souvent déjà ce dialogue (accords de Cotonou de l'Union européenne par exemple), les bailleurs doivent désormais démontrer leur volonté politique de s'y tenir et doivent associer à cette approche les nouveaux donateurs asiatiques de la RDC qui sont désormais des acteurs de poids dans la reconstruction de ce pays.<sup>159</sup> Compte tenu des risques d'instabilité qui affectent la RDC et de l'importance de leurs investissements à long terme, les partenaires asiatiques, au premier rang desquels figure la Chine, ne peuvent qu'être intéressés par un dialogue sur la réduction de la fragilité politique de la RDC.

<sup>156</sup> En appuyant logistiquement les bataillons de l'armée congolaise engagés contre les groupes armés dans l'Est, la MONUC a été prise dans une vive polémique en 2009. Certains de ces bataillons se sont rendus coupables d'exactions contre les populations civiles et la MONUC a été accusée par des ONG internationales de ne pas avoir immédiatement suspendu son soutien aux unités mises en cause.

<sup>157</sup> « Congo seeking cancellation of foreign debts », Reuters, 18 mars 2010.

<sup>158</sup> Loi portant Budget de l'Etat pour l'exercice 2010.

<sup>159</sup> Après le contrat chinois « infrastructures contre matières premières » signé en 2007, la RDC vient de signer un contrat avec la Corée du Sud. « Signature de deux protocoles d'accord entre la RDC et la Corée du Sud dans les domaines de la santé et des mines », 1er avril 2010, [www.digitalcongo.net](http://www.digitalcongo.net).

## V. CONCLUSION

Quatre ans après l'élection de 2006, les promesses de réformer la gouvernance, de consolider la démocratie et de mettre en œuvre la constitution ne sont majoritairement pas tenues. Les espoirs mis par la population dans les élections réussies de 2006 ont été déçus, les problèmes sécuritaires demeurent, et les partenaires étrangers s'es-soufflent à soutenir des programmes de réforme coûteux sans progrès significatifs.

La présidence congolaise concentre davantage de pou-voir sans disposer de la structure institutionnelle équi-librée sur laquelle se sont accordée les acteurs de la tran-sition. La menace du retour de l'autoritarisme en RDC est réelle et proportionnelle à la fragilité du régime qui actuellement risque moins d'être menacé de l'extérieur que de l'intérieur, du fait de révoltes localisées à con-

notations ethno-régionales sur le modèle de celles qui ont éclaté au Bas-Congo et en Equateur. Par ailleurs, les similitudes avec la gouvernance mobutiste commencent à se faire jour.

Il est néanmoins encore possible pour les responsables congolais et leurs partenaires internationaux de sauver le projet démocratique de la RDC. Sur la base d'un nouveau partenariat pragmatique et clarifié, ils doivent redonner de l'élan à la réforme institutionnelle pour replacer la trajectoire politique du pays sur la voie dé-mocratique. La réussite du mandat des élus congolais sera démontrée par le passage rapide des lois et la créa-tion des institutions prévue dans la constitution du 18 février 2006. La démocratie nationale, provinciale et locale reste essentielle au rétablissement de la paix et de la stabilité au Congo.

**Nairobi/Bruxelles, 8 avril 2010**

## ANNEXE A

### CARTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



## ANNEXE B

### A PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 130 personnes réparties sur cinq continents. Celles-ci conçoivent des analyses de terrain et mènent une sensibilisation à haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

L'approche de Crisis Group est fondée sur une recherche de terrain. Des équipes d'analystes postés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci effectuent des recherches sur le terrain. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel de douze pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflit potentiel ou en cours les plus importantes partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et de générer un soutien pour ses recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est co-présidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures, et par Thomas Pickering, ancien ambassadeur des Etats-Unis. Louise Arbour, ancienne haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme et ancienne procureur en chef des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, est la présidente de Crisis Group depuis juillet 2009.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington DC (où l'organisation est basée en tant qu'entité légale) et New York, un bureau à Londres, et deux présences de liaison à Moscou et Pékin. L'organisation dispose actuellement de neuf bureaux de terrain (à Bichkek, Bogota, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina et Tbilissi) et quatorze représentations locales (Bakou, Bangkok, Beyrouth, Bujumbura, Damas, Dili, Jérusalem, Kaboul, Katmandou, Kinshasa, Port-au-Prince, Pretoria, Sarajevo et Séoul). Crisis Group couvre une soixantaine de pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Madagascar, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan,

Bengladesh, Birmanie/Myanmar, Cachemire, Corée du Nord, détroit de Taïwan, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan ; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Russie (Nord-Caucase), Serbie et Turquie ; au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Algérie, Arabie Saoudite, Egypte, Iran, Iraq, Israël-Palestine, Liban, Maroc, Syrie et Yemen ; et en Amérique latine et aux Caraïbes : Bolivie, Colombie, Equateur, Guatemala, Haïti et Venezuela.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont : l'Agence américaine pour le Développement international, l'Agence australienne pour le Développement international, l'Agence autrichienne pour le Développement, l'Agence canadienne de Développement international, l'Agence japonaise pour la Coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le Développement international, le Centre de recherches pour le Développement international du Canada, le Conseil de la Recherche économique et sociale du Royaume-Uni, le Département des Affaires étrangères et du Commerce de l'Australie, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, le Département du Royaume-Uni pour le Développement international, le Ministère allemand fédéral des Affaires étrangères, le Ministère belge des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère des Affaires étrangères des Emirats Arabes Unis, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, Irish Aid, le Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère suédois des Affaires étrangères, le Ministère tchèque des Affaires étrangères, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères et le Ministère des Affaires étrangères turc.

Les fondations et donateurs du secteur privé, qui soutiennent annuellement et/ou contribuent à la Fondation *Securing the Future* de Crisis Group, regroupent : Better World Fund, Carnegie Corporation of New York, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, Hunt Alternatives Fund, Jewish World Watch, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Institute, Victor Pinchuk Foundation, Radcliffe Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Sigrid Rausing Trust, et VIVA Trust.

avril 2010





---

**Siège international**

149 Avenue Louise, 1050 Bruxelles, Belgique • Tel : +32 2 502 90 38 • Fax : +32 2 502 50 38

Email : [brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

**New York**

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 • Tel : +1 212 813 0820 • Fax : +1 212 813 0825

Email : [newyork@crisisgroup.org](mailto:newyork@crisisgroup.org)

**Washington**

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 • Tel : +1 202 785 1601 • Fax : +1 202 785 1630

Email : [washington@crisisgroup.org](mailto:washington@crisisgroup.org)

**Londres**

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT • Tel : +44 20 7831 1436 • Fax : +44 20 7242 8135

Email : [london@crisisgroup.org](mailto:london@crisisgroup.org)

**Moscou**

Belomorskaya st., 14-1 – Moscou 125195 Russie • Tel/Fax: +7-495-455-9798

Email : [moscow@crisisgroup.org](mailto:moscow@crisisgroup.org)

**Bureaux régionaux**

Crisis Group dispose également de bureaux en Afrique, Asie, Europe, Amérique latine et au Moyen-Orient.

Voir [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

---