

**CAHIERS AFRICAINS
AFRIKA STUDIES**

n° 80

2012

Conjonctures congolaises

Chroniques et analyses
de la RD Congo en 2011

sous la direction de
Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda

n° 80

2012



Éditions L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris

CAHIERS AFRICAINS – AFRIKA STUDIES

Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC)
Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA)
Section d'Histoire du Temps présent
(anciennement Institut africain/Cedaf)
Afdeling Eigentijdse Geschiedenis
(voorheen Afrika Instituut-ASDOC)

Secrétaire de rédaction : Edwine Simons

Cet ouvrage a fait l'objet d'une procédure d'évaluation scientifique.

Leuvensesteenweg 13, 3080 Tervuren, Belgique
Tél. : + 32 2 769 58 47 Fax : + 32 2 769 58 20
E-mail : edwine.simons@africamuseum.be
Site : http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africainstitute/index_html
Conditions de vente : www.africamuseum.be/research/publications ; publications@africamuseum.be

Couverture :

Conception graphique : Mieke Dumortier.

Photos de couverture : photos prises à Bukavu et Bunyakiri (Sud-Kivu) par Alexis Bouvy & François Van Lierde / Local Voices - Congolese Communities Speak About Elections (www.localvoicescongo.com), 2011 ; Local Voices © Tous droits réservés.

Les activités de la Section d'Histoire du Temps présent (anciennement Institut africain/Cedaf) sont financées par le SPP Politique scientifique et par la Coopération belge au développement.

© Musée royal de l'Afrique centrale
et

© L'Harmattan, 2012
5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-97034-2
EAN : 9782296970342

SOMMAIRE

CHRONIQUES	9
-------------------------	---

2011 ou l'année de l'espoir pour la République démocratique du Congo ?

par <i>Noël Obotela Rashidi</i>	11
1. Les hauts et les bas de la gestion politique.....	12
La révision constitutionnelle.....	12
Le lancement du processus électoral.....	13
L'insécurité.....	14
L'expulsion des Congolais d'Angola.....	15
Les exécutifs provinciaux et central.....	15
Les droits de l'homme.....	16
2. Les élections les plus controversées à plusieurs titres.....	17
Les élections.....	17
Des élections libres, transparentes et apaisées.....	19
Les élections législatives.....	21
3. Une économie dans l'état de la prédation et la recherche de la bonne gouvernance.....	22
4. La population congolaise, otage de la pauvreté.....	24
En conclusion : espoir déçu et bilan mitigé.....	26
Bibliographie.....	27

Les élections de 2011 en République démocratique du Congo

par <i>Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda</i>	29
Introduction.....	29
1. L'environnement dans lequel s'inscrit le scrutin de 2011.....	29
2. Le cadre législatif.....	30
3. L'enrôlement des électeurs.....	34
4. Le dépôt des candidatures.....	36
5. La campagne électorale.....	38
6. Le scrutin.....	41
7. Les lendemains du vote.....	43
8. Les résultats de l'élection présidentielle publiés par la CENI.....	45
9. Les rapports de missions d'observation électorale.....	46
10. Les réactions suite à la publication des résultats de l'élection présidentielle et des constats opérés par les missions d'observation électorale.....	48
11. Joseph Kabila président.....	51
12. Les problèmes de compilation pour les résultats des législatives.....	52
13. Les résultats des élections législatives.....	53
Conclusions.....	54
Bibliographie.....	56

BILANS D'ÉTAPE	59
Considérations et perspectives sur la question de l'exploitation illégale des ressources minérales dans la région des Grands Lacs et sur le « Dodd-Frank Act » américain	
par <i>Thierry De Putter</i>	61
1. Brève mise en contexte	61
2. Le « Dodd-Frank Act » américain : une réponse adéquate ?	63
3. L'approche « économique » du problème et les règles de <i>due diligence</i> de l'OCDE	65
4. Politique vs. commerce : l'exemple de la CIRGL.....	66
5. Où en est l'Union européenne ?	68
6. Quelles pistes pour une solution ?	69
En guise de conclusion : le pari de la confiance ?	71
Bibliographie.....	72
Code minier, dix ans déjà : quel avenir pour les mines de la République démocratique du Congo ?	
par <i>Faustin Kuediasala K.</i>	75
Introduction	75
1. Le potentiel minier de la RDC	77
Filière cuprifère	79
Filières stannifère et aurifère	80
Diamant (en carats).....	80
2. L'exploitation minière : difficile cohabitation entre l'industrie et l'artisanat	81
3. La revisitation des contrats (2007-2009).....	82
4. L'épilogue First Quantum Minerals	83
5. GÉCAMINES : une nouvelle revisitation en perspective.....	85
6. Contrats chinois : infrastructures contre mines	86
7. Secteur minier et bailleurs internationaux : quels enjeux pour l'avenir ?.....	88
Conclusion.....	94
Bibliographie.....	95
L'allègement de la dette en République démocratique du Congo. Évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC	
par <i>Stefaan Marysse, Danny Cassimon, Tom De Herdt, Omer Tshiunza Mbiye, Karel Verbeke</i>	97
Introduction	97
1. Origine de la dette et traitement de la dette avant l'acceptation de la RDC au programme des pays pauvres très endettés (PPTE) en 2003	99
2. Les moyens mis en œuvre depuis l'accord sur l'allègement de la dette de 2003 (intrans).....	103
3. Conditionnalités spécifiques à la RDC : la révision des contrats chinois.....	107
L'évaluation des contrats chinois avant l'intervention du FMI	107

La révision des contrats chinois	108
La révision : peu de mots et beaucoup de différences	109
Évaluation de la révision du contrat sino-congolais	110
4. Les résultats	111
Résultats sur les indicateurs de la dette	112
Résultats sur la gouvernance	114
5. Effets sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté	116
Conclusion : le succès relatif de l'allègement de la dette congolaise	121
Bibliographie	122

La République démocratique du Congo devant un choix difficile pour l'électricité

par <i>Raf Custers</i>	125
1. La réforme du secteur	125
Projet de loi	126
Tarifs	127
2. Les grandes infrastructures	129
La réhabilitation d'Inga et ses interconnexions	129
Combats pour Inga-3	131
3. Dans les provinces	134
Provinces et électrification rurale	134
Électricité pour les mines	136
4. Avec les voisins	138
Conclusions	140
Bibliographie	141

Évolution de la pauvreté en République démocratique du Congo

par <i>Claudine Tshimanga Mbuyi</i>	143
1. Évolution comparée	144
2. Contexte économique	146
3. Évolution de la pauvreté en RDC de 2001 à 2010	147
Évaluation du développement humain	148
Diagnostic de la pauvreté monétaire des ménages	154
4. Évolution de la pauvreté au niveau micro	158
Mesurer la pauvreté	158
Évolution de la pauvreté au niveau local	160
Performance comparative	162
Conclusion	163
Bibliographie	165

La coopération au développement de la Belgique en République démocratique du Congo : une aide diverse et diversifiée

par <i>Peter Moors</i>	171
1. La coopération bilatérale gouvernementale	172
2. La coopération non gouvernementale	176

3. Les régions, communautés, provinces, villes et communes.....	178
4. La coopération multilatérale.....	179
5. L'aide humanitaire et alimentaire.....	179
6. L'aide au secteur privé.....	180
7. Conclusion.....	180
DOSSIERS	183
L'Angola, protecteur encombrant et partenaire d'avenir	
par <i>François Misser</i>	185
1. Un patrimoine commun, un passé fait de mutuelles ingérences.....	185
2. L'Angola, allié crucial du régime Kabila.....	190
3. <i>Operação brilhante</i> : l'entente cordiale clivée par le diamant.....	193
4. L'affaire Kahemba : l'armée angolaise occupe 11 villages congolais.....	196
5. L'éclaircie de Tervuren : le rêve d'une coopération multiforme.....	199
6. Le contentieux pétrolier.....	200
7. Nouvelles vagues d'expulsions et nouvelles incursions militaires angolaises.....	202
8. Déception « électrique » pour l'Angola.....	205
Conclusion : un intérêt bien compris à combiner les atouts.....	208
Bibliographie.....	209
Les conflits armés de l'après-guerre	
par <i>Gauthier de Villers</i> , avec la collaboration d' <i>Edwine Simons</i>	215
1. Typologie des conflits.....	215
2. Les évolutions de l'après-guerre.....	217
Gestion politico-militaire et métastases de la guerre au Kivu.....	222
Esquisse de la situation à la veille des élections de 2011.....	228
3. Considérations finales.....	234
Bibliographie.....	236
BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE	239
Comprendre la violence au Congo-Kinshasa.	
Un ouvrage de Jason K. Stearns	
par <i>Gauthier de Villers</i>	241
1. L'originalité d'une démarche.....	241
2. Dr Jekyll et Mr Hyde.....	244
3. L'ouvrage de Stearns et l'histoire politique du temps présent au Congo.....	249
Bibliographie.....	252
La question de l'État souverain au Congo-Kinshasa	
par <i>Gauthier de Villers</i>	253
1. L'approche de Jeffrey Herbst.....	253
2. Les développements de Pierre Englebert.....	256
Bibliographie.....	262

CHRONIQUES

2011 OU L'ANNÉE DE L'ESPOIR POUR LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ?

Noël Obotela Rashidi

« Bâtir un pays plus beau qu'avant... », tel fut le vœu exprimé par les Congolais lors du cinquantenaire de l'indépendance en juin 2010. Ce souhait figure même dans l'hymne national ! Le président Joseph Kabila l'avait-il compris en considérant « 2011 [...] une année de progrès dans la réalisation des aspirations des populations congolaises » ?

Cette volonté se heurte cependant à un certain nombre de défis que le chef de l'État relevait dans son message de Nouvel An : la préservation des acquis de la paix et de l'État de droit ; la capitalisation des sacrifices et des investissements consentis pour stabiliser le cadre macro-économique et relancer la croissance ; la poursuite de la lutte contre les antivaleurs, et la continuation sans relâche du programme de la reconstruction.

L'année 2010 s'est terminée par quelques bouleversements. Ainsi, Vital Kamerhe, ancien secrétaire général du PPRD (Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie) et ancien président de l'Assemblée nationale, a-t-il décidé, le 14 décembre 2010, de quitter le PPRD et de renoncer à son mandat de député national ! Ainsi, aussi, une alliance a-t-elle été annoncée entre la Majorité présidentielle et le CNDP (Congrès national pour la défense du peuple) – un groupe armé devenu parti politique, initié par le général Nkundabatware –, le 11 décembre 2010. Étant donné le passé controversé de ce groupe armé, d'aucuns n'ont pas hésité à qualifier cet acte de « mariage contre nature » !

L'année 2011 aura-t-elle été celle de l'espoir promis par le président Joseph Kabila ?

Elle fut, en tout cas, un moment électoral important qui a mis un terme à la législature organisée en 2006 et a permis de renouveler les institutions de la République en confirmant la légitimité acquise lors de précédentes élections.

Avant d'aborder ces élections, cette chronique se propose de passer en revue les principaux événements qui ont émaillé l'année 2011.

1. Les hauts et les bas de la gestion politique

La révision constitutionnelle

Tout a débuté avec la révision constitutionnelle, dont les tractations avaient déjà été amorcées en décembre 2010. Il s'est agi de procéder au réaménagement de l'article 71 (alinéa 1) en vue de voir le scrutin présidentiel se dérouler en un seul tour. Les tenants de cette révision fondaient leur démarche sur des raisons économiques et financières. D'après eux, une élection à deux tours aurait été trop coûteuse (près de 715 000 000 de dollars américains) pour un État disposant de peu de moyens. En outre, un second tour du scrutin constituerait une étape susceptible de réveiller des velléités identitaires. Ces arguments économiques et identitaires paraissent cependant fallacieux. Ils cachent la véritable motivation, qui était d'échapper ainsi à une bataille en règle au cours de laquelle les alliances se seraient affrontées lors du second tour.

Des réactions furent enregistrées au sein de la classe politique de l'opposition. D'autres milieux firent entendre leur voix pour stigmatiser l'inopportunité de cette démarche. Ainsi le cardinal Laurent Monsengwo Pasinya qui expliqua, lors d'une conférence de presse, le 5 janvier 2011, l'importance du second tour. Selon lui, celui-ci devait permettre au président élu d'avoir une assise et une reconnaissance à travers tout le pays, puisqu'il aurait obtenu au moins 50 % plus une voix.

Ces réactions n'arrêtèrent cependant pas le processus de révision initié par les députés de la majorité, Aubin Minaku et Christophe Lutundula. L'Assemblée nationale s'en saisit le 11 janvier 2011 et l'approuva par 334 voix sur 337 votants, une voix contre et 2 abstentions. Cette séance fut émaillée d'incidents déplorable. Les députés de l'opposition quittèrent la séance sans participer au scrutin. Au Sénat, la proposition fut examinée et adoptée le 13 janvier 2011 par 71 voix, une seule voix contre et 9 abstentions. La convocation du Congrès le 14 janvier 2011 confirma cette tendance. Sur les 504 députés et sénateurs présents, 485 acceptèrent cette révision, 8 ne la jugèrent pas opportune et 11 s'abstinrent. Ainsi, la Constitution du 18 février 2006 voyait-elle modifiés ses articles 71 (alinéa 1), 110, 126, 149, 197, 198, 218 et 226. Il semble que l'adoption de cette révision aurait été facilitée par une certaine corruption : les députés auraient reçu, en deux tranches, la somme de 50 000 dollars américains ! La pratique d'achat des consciences fut souvent de mise durant la législature pour favoriser l'adoption de certaines lois controversées. Cela paraît anachronique si l'on tient compte du fait que la majorité parlementaire était acquise au pouvoir et que, de ce fait,

l'adoption n'aurait dû rencontrer aucun obstacle. Mais c'était sans compter avec l'indiscipline de certains membres de cette majorité.

Le lancement du processus électoral

Le lancement du processus électoral s'est fait presque au forceps. La CENI (Commission nationale électorale indépendante) fut créée par la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010. La mise sur pied de son bureau a constitué une étape très laborieuse. Son fonctionnement s'est heurté au désaccord persistant entre la majorité et l'opposition, alors même que les deux parties avaient déjà désigné leurs représentants au sein du bureau. Chaque camp accusait l'autre d'avoir mis sur la liste des personnalités politiques, ce qui mettait en doute la neutralité des personnes issues des partis.

La discorde entre les deux camps s'étant aplanie, le président de la République a, par l'ordonnance n° 11/012 du 3 février 2011, investi les sept membres du bureau de la CENI. Il s'agit de Jacques Djoli Eseng'Ekeli (opposition), Carole Kabanga Nkoy (opposition), Laurent Ndaye Nkondo Mulekelay (opposition), Mathieu Mpita Pintho Tomadia (majorité), Élyse Muhimuzi (majorité), Flavien Misoni Mbayaha (majorité) et le pasteur Daniel Ngoy Mulunda (majorité). Flavien Misoni Mbayaha a rapidement renoncé à cette fonction pour des raisons non élucidées. Les autres membres ont prêté serment, le 27 février 2011, devant la Cour suprême de justice. Le bureau ainsi constitué était composé de :

- Daniel Ngoy Mulunda Nyanga (président) ;
- Jacques Djoli Eseng'Ekeli (vice-président) ;
- Mathieu Mpita Pintho Tomadia (rapporteur) ;
- Laurent Ndaye Nkondo Mulekelay (1^{er} rapporteur-adjoint) ;
- Carole Kabanga Koy (questeur) ;
- Élyse Muhimuzi Kinja (questeur adjoint).

Un premier défi à relever a été celui de l'élaboration du calendrier. La décision n° 017/CENI/BUR/11 du 30 avril 2011 rendit public le calendrier complet des élections 2011-2013. D'après ce chronogramme résultant des consultations menées par le bureau de la CENI auprès des partis politiques, des organisations de la société civile et des confessions religieuses, le processus devrait s'étendre jusqu'au 8 juillet 2013. Le calendrier ainsi publié n'avait pas reçu l'agrément de toutes les parties. Si la majorité l'avait salué, l'opposition l'avait trouvé inconstitutionnel et irréaliste !

L'insécurité

Le renouvellement des acteurs par les élections s'est-il effectué dans un climat d'insécurité persistante ? Si des efforts ont, certes, été accomplis pour éradiquer l'insécurité, le chantier reste encore à défricher. Des faits épisodiques ont rappelé la persistance d'actes « résiduels », même dans la capitale ! Ainsi un communiqué officiel daté du 27 février 2011 a annoncé à la population congolaise l'échec de l'attaque de la résidence du chef de l'État ! L'action aurait visé des objectifs tels la résidence du chef de l'État, la base logistique des forces armées de la RDC au camp Kokolo, l'aéroport de N'Djili, l'aérodrome de Ndolo, la Radio Télévision nationale congolaise, les prisons de Ndolo et Makala ! Bilan de l'opération : 8 soldats des FARDC et 11 assaillants tués, ainsi que plusieurs blessés enregistrés ; interpellation de 126 suspects, dont 44 mis à la disposition des instances judiciaires. La suite se fait toujours attendre.

Les provinces de l'Est (Province-Orientale, Sud-Kivu et Nord-Kivu) continuent à vivre les affres de la guerre (assassinats, viols, etc.) Les éléments des FDLR et de la LRA sèment le désarroi parmi les populations rurales de l'Est. Les différentes opérations de sécurisation entreprises par les troupes congolaise et ougandaise au Nord-Est et à l'Est n'ont pu anéantir ces groupes armés jusqu'à ce jour. La RDC se trouve, en fait, prise entre le marteau (la LRA) et l'enclume (les FDLR). D'un côté, la rébellion ougandaise de la LRA opère dans la zone comprise entre le Nord de la RDC, le Soudan du Sud et la RCA. Les États-Unis ont décidé l'envoi d'une unité de 100 marines chargée de traquer Joseph Kony, recherché pour les crimes commis sur les populations civiles. De l'autre, les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda) écument l'Est du pays depuis la fin du régime Habyarimana. Leur retour au Rwanda demeure hypothéqué, dans la mesure où ils sont qualifiés de « génocidaires ». Par ailleurs, le Rwanda a pris la décision de retirer la nationalité à tout Rwandais qui n'aurait pas regagné le pays avant le 31 décembre 2011. Qu'en sera-t-il alors de ces groupes opérant sur le territoire de la RDC ?

La recrudescence de l'insécurité dans cette zone n'est-elle pas de nature à mettre le processus électoral en difficulté ? Si la CENI se veut rassurante, l'Institut congolais d'études stratégiques a, quant à lui, relevé quelques zones d'ombre. D'après cet organisme, « ces groupes armés sont capables de détruire des matériels électoraux pour empêcher que les élections se tiennent dans les zones et localités qu'ils contrôlent en vue de préserver leurs privilèges, c'est-à-dire l'exploitation illégale et le pillage des ressources de l'Est du pays ». Ce même Institut a encore stigmatisé la recrudescence du trafic d'armes et de munitions dans la partie orientale de la RDC.

Depuis la fin des conflits, la RDC n'a pas réussi à relever un défi majeur, à savoir la mise en place d'une armée nationale et républicaine, c'est-à-dire une véritable force de dissuasion. Les différentes tentatives de brassage et de mixage ont été inopérantes. Des unités non imprégnées de discipline militaire et sans esprit de corps n'ont pas su faire face aux urgences sécuritaires. Certaines attributions de grade tiennent plus compte des accords politiques que de l'expérience ou du mérite. Une récente disposition, prise à la fin de 2011, contient une recommandation pour assainir les FARDC. Désormais, nul ne pourra prétendre à la qualité d'officier au sein des forces armées congolaises de la RDC sans être passé par l'École de formation des officiers fonctionnant à Kananga, qui a été récemment réhabilitée par la Coopération belge.

L'expulsion des Congolais d'Angola

L'expulsion des Congolais d'Angola a marqué le dernier trimestre 2010 et s'est poursuivie au cours de l'année sous revue. Les territoires de Luiza et de Tshikapa (Kasaï-Occidental) ont accueilli, de septembre à octobre 2010, 8 296 personnes, Tembo dans le Bandundu, 511 expulsés et le Bas-Congo, 2 000 compatriotes. Ces expulsions auraient été accompagnées de tueries et tortures. Au poste frontalier de Kamako (Kasaï-Occidental), une délégation officielle angolaise a, le 29 janvier 2011, démenti ces accusations de torture et de tuerie ! Un rapport établi au second semestre 2011 par le coordonnateur de Caritas-Développement de Luebo affirme que le calvaire des Congolais expulsés d'Angola continue¹.

Les exécutifs provinciaux et central

Les exécutifs provinciaux et central ont subi quelques retouches. Deux gouverneurs de province ont été poussés à la démission. Il s'agit de Trésor Kapuku, gouverneur du Kasaï-Occidental, remplacé en avril 2011, et de Richard Ndambu, gouverneur de la province du Bandundu, déchu de ses fonctions, le 11 mars 2011, par une motion de défiance de l'assemblée provinciale. Ne s'avouant pas vaincu, il a introduit une requête en annulation auprès de la Cour suprême de justice. Cette dernière a statué, le 26 avril 2011, et déclaré inconstitutionnelle la motion précitée. L'intéressé n'a cependant pas pu rejoindre son poste, suite au refus de la population locale.

La destitution des gouverneurs de province enregistrée à travers le pays a relevé, dans la plupart des cas, du dysfonctionnement entre les institutions locales et le pouvoir central. Le fait de ne pas rétrocéder régulièrement

¹ Un complément utile est contenu dans l'article fouillé de F. Misser (voir *infra*).

les recettes aux provinces place, en effet, certains exécutifs provinciaux dans l'impossibilité de s'acquitter des émoluments revenant aux députés provinciaux. Dans certaines entités, ces élus locaux accusent plusieurs mois d'impayés. Cela les frustre et les énerve à la fois. Il s'ensuit souvent des tentatives de renversement de gouverneurs accusés de détournement et de gabegie financière. Les interférences intempestives du pouvoir central contribuent également à la multiplication des échauffourées observées dans certaines provinces.

Avant le « remaniement », ou le « réaménagement », du Gouvernement, attendu depuis longtemps, des départs forcés s'étaient produits. Le vice-premier ministre Nzanga Mobutu avait été révoqué le 10 mars 2011. Son départ avait été suivi de la démission de Bernard Biando Sango, ministre du Commerce extérieur et membre du parti de Nzanga Mobutu, le 11 mars 2011. Le ministre de Développement rural, Philippe Undji Yanga, avait été démis de ses fonctions, le 11 mars 2011, par ordonnance présidentielle. Par ailleurs, à la suite du naufrage d'une embarcation survenu sur la rivière Kasai, dans la nuit du 1^{er} au 2 mai 2011, dans lequel plus de deux cents voyageurs avaient trouvé la mort, à 50 km de Tshikapa, Laure Kawanda, la ministre des Transports et Voies de communication, avait été révoquée pour négligence, le 3 mai 2011.

C'est finalement par une ordonnance signée, le 11 septembre 2011, que le président Joseph Kabila a procédé au réaménagement du Gouvernement. Quatre nouveaux ministres y ont fait leur entrée.

Le retard mis à remanier le Gouvernement s'expliquerait par le « refus » des présidents de partis de quitter l'exécutif. Si cela s'avérait exact, il y aurait lieu de s'interroger sur le pouvoir réel détenu par le président de la République.

Les droits de l'homme

Un regard sur les droits de l'homme laisse apparaître quelques inquiétudes. L'ASADHO (Association africaine des droits de l'homme) a, au cours d'un point de presse, le 1^{er} février 2011, condamné l'intolérance politique enregistrée à l'approche des élections. Selon cette association, les acteurs politiques de l'opposition ont été victimes d'intimidations et d'arrestations. Cette dénonciation de l'ASADHO avait un caractère prémonitoire. En effet, dans un communiqué conjoint rendu public le 14 novembre 2011, la FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme), l'ASADHO, le groupe Lotus et la Ligue des électeurs ont dénoncé la multiplication des heurts violents entre militants des formations politiques. Des affrontements violents ont été enregistrés, le 17 novembre 2011, à Kamina (Katanga),

entre les partisans de l'UNAFEC et ceux de l'UDPS. Dans l'Équateur, la population de Mbandaka a également dénoncé l'intolérance politique qui voit les partisans de différents candidats s'affronter !

2. Les élections les plus controversées à plusieurs titres

Les élections

Cette intolérance politique augure-t-elle d'élections « apaisées » ?

Le défi lancé à la CENI quant au bon déroulement des élections a été énorme. Il est vrai que des dispositions morales avaient été arrêtées. Mais le code de bonne conduite élaboré par la CENI ne recueille pas l'assentiment de tous les acteurs politiques. Quelques candidats à la présidentielle n'ont pas daigné signer ce document et se l'approprier. Diverses organisations tant nationales qu'internationales ont dû préparer des observateurs et les ont déployés à travers le pays. Grâce à l'appui aérien de la MONUSCO, de l'Angola et de l'Afrique du Sud, la CENI a pu transporter le matériel électoral sur toute l'étendue de la RDC. Face à la montée de l'intolérance, le Gouvernement prit les devants en réitérant son appel à la Cour pénale internationale (CPI), dans le but d'enquêter sur tous les cas de violences enregistrés durant le processus électoral.

Déterminer le nombre de candidats a constitué un autre tournant décisif. La CENI a procédé, le 14 mai 2011, à la publication des listes définitives des candidats. Sur les 19 497 prétendants pressentis, la CENI en a retenu 18 386, dont 2009 femmes, soit 12 %. Cette « ruée » vers les 500 sièges de l'hémicycle a battu le record des élections de 2006. À l'époque, la CEI avait enregistré un total de 9709 candidatures, dont 8389 hommes et 1320 femmes².

La campagne électorale débutée le 28 octobre 2011 a été à la fois ludique et très mouvementée. Comme en 2006, le moment de la campagne électorale a constitué une étape très prisée par la population. Dans le but d'appâter les électeurs, les candidats ont utilisé toutes les astuces. L'organisation de carnivals motorisés accompagnés de fanfares a drainé nombre de jeunes et d'enfants, créant ainsi une ambiance festive et ludique. À l'issue de chaque randonnée, le candidat devait offrir des boissons et procéder à la distribution des « frais de transport ». La modicité du montant perçu entraîna souvent quelques manifestations de mauvaise humeur contre le candidat. Tous les espaces furent fréquentés par les candidats et leurs fanatiques ou sympathisants. La frénésie était telle que même les lieux mortuaires

² Concernant les élections de 2006, consulter utilement Elikia M'Bokolo (2010).

connurent les visites intempestives des candidats ou de leurs représentants. La prestation des candidats à la présidentielle et aux législatives permit aux électeurs d'évaluer le type d'homme et de dirigeant auquel le pays devait s'attendre. Les promesses étaient distillées à chaque sortie, sans en évaluer la faisabilité. Certains candidats furent assiégés par leurs sympathisants à la recherche des dons en espèces ou en nature !

Les diverses stratégies signalées ci-dessus ne peuvent cependant cacher les observations basées sur des données objectives³. Non seulement le nombre de candidats a augmenté par rapport à 2006 (quelque 9 000 candidats en 2006 contre 18 386 en 2011), mais aussi le nombre de formations politiques (quelque 450 contre 203 en 2006). La campagne électorale 2011 révèle bien des particularités. Contrairement à 2006, la Majorité présidentielle n'a pas basé ses efforts sur un seul pilier, le PPRD. Elle a encouragé la création d'une multitude de formations se réclamant toutes de la Majorité, en vue d'enranger le plus de sièges possible au Parlement.

Les postulants furent confrontés à diverses difficultés. L'une d'elles porta sur le financement de la campagne de certains candidats. À l'instar de 2006, bien des candidats comptaient sur le financement des chefs de partis. Mais contrairement à ce qui s'était passé en 2006, la Majorité présidentielle n'aurait pas appuyé ses candidats. Même les députés nationaux furent bloqués à Kinshasa, faute d'avoir perçu leurs indemnités de sortie. D'après certaines indiscretions, il aurait même été demandé aux candidats de financer eux-mêmes leur campagne, un remboursement n'intervenant qu'en cas de réussite à l'issue des élections ! Sur le terrain, cette situation poussa quelques candidats à un désistement implicite : ils n'utilisèrent aucune affiche et ne recoururent à aucune prestation. Cette situation peut être considérée comme une mise au pas des candidats. Ceux-ci ont payé pour le comportement de leurs prédécesseurs de 2006. Lors des précédentes consultations, en effet, l'argent qui avait été versé aux postulants afin de leur permettre de mener leur campagne n'avait pas été totalement utilisé. Dans la plupart des cas, les trois quarts du montant perçu avaient été consacrés à des fins personnelles. Le reste avait servi à saupoudrer la campagne électorale, au grand dam des donateurs.

En 2011, la campagne électorale a changé de look. Les gadgets à la mode en 2006 ont pratiquement disparu. Très peu de T-shirts ont été imprimés et distribués. Les sérigraphes et autres imprimeurs qui avaient le vent en poupe en 2006 semblent avoir été mis au chômage. Seuls les candidats aux moyens modestes se sont adressés aux producteurs locaux. Les plus fortunés ont passé

³ Lire à ce sujet les observations de Jean-Claude Willame (2011)..

leurs commandes dans les pays asiatiques (notamment en Chine) où le coût de production et la qualité des affiches et photos défient toute concurrence.

Sur les différentes banderoles, les candidats « hésitaient » à afficher leur appartenance politique, un comportement caractéristique des candidats proches de la Majorité présidentielle. Certains osaient doubler leur effigie avec, en arrière-plan, celle du leader de leur groupe, Étienne Tshisekedi pour les uns, Joseph Kabila pour les autres.

Il y avait deux grandes familles politiques : la majorité et l'opposition. Les candidats déclarés de chaque camp se sont rués à corps perdu dans la bataille sans présager de son issue. Les uns et les autres ont ainsi bénéficié d'impressionnants bains de foule à travers le pays. Mais cela ne constitua en rien un gage de réussite, en raison du caractère versatile de l'électorat. Les jeunes passaient, en effet, d'un candidat à l'autre pour arracher quelques prébendes. Vers qui iraient alors leurs suffrages ? Quand les jeunes électeurs parlaient de *branchement*, cela peut être considéré comme une manière de rouler les candidats. Ainsi, ils leur faisaient croire qu'ils étaient de leur côté, alors qu'il n'en était rien, seul l'intérêt (boissons, argent, etc.) les attirant.

Des élections libres, transparentes et apaisées

La devise de la CENI est « Tous pour des élections libres, transparentes et apaisées ». Certes, la tenue des élections a bien eu lieu, le 28 novembre 2011. Sur ce point, la CENI s'est empressée de mettre cet acquis en exergue. Mais le respect de la date a constitué la partie visible de l'iceberg. Techniquement, en effet, la CENI n'était pas prête à cette date. La preuve en fut donnée le jour du vote, où plusieurs failles furent relevées. De nombreux bureaux de vote avaient ouvert en retard, d'autres n'avaient pas reçu les bulletins à temps. À certains endroits, les bureaux dûment repérés la veille avaient disparu le lendemain ! Des électeurs erraient d'un bureau à l'autre recherchant vainement leurs noms sur les listes. Dans les centres urbains, ces déplacements ne posaient pas grand problème. Par contre, dans les milieux ruraux où les bureaux de vote étaient séparés de plusieurs kilomètres et les déplacements s'effectuaient à pied, un bon nombre d'électeurs ne prirent pas part au vote, faute d'avoir pu retrouver les noms sur les listes. Cela expliquerait, en partie, le taux élevé d'abstention enregistré.

Le processus électoral s'est caractérisé par une série de contestations de l'opposition liées notamment au calendrier et à la transparence des listes. Les irrégularités vite dénoncées ont pris de l'ampleur au cours de la proclamation des résultats. Ces élections ont donné Joseph Kabila gagnant avec 8 880 994 voix, soit 48,95 %, contre 5 864 775 voix attribuées (équivalant à 32,33 %) à Étienne Tshisekedi. La publication de ces résultats a entraîné des

tensions avec un bilan de quatre morts, quelques infrastructures pillées et des bavures enregistrées.

Plusieurs rapports ont mis en doute la crédibilité des résultats publiés le 9 décembre 2011. Le rapport établi par le centre Carter et publié le 10 décembre 2011 dénonça, en premier lieu, le manque de crédibilité de ces scrutins. Il fut suivi de la déclaration du ministre français des Affaires étrangères, Alain Juppé, qui dit : « Nous avons du mal à nous faire une idée précise de la façon dont ces élections se sont déroulées. » Jetant le pavé dans la mare, le cardinal Laurent Monsengwo Pasinya déclara, sans ambages, que « les résultats provisoires publiés par la CENI ne sont pas conformes à la vérité ni à la justice » ! Quant à la Mission d'observation électorale de l'Union européenne, son rapport daté du 13 décembre 2011 releva des irrégularités et le manque de transparence de l'opération.

L'intervention du cardinal Monsengwo provoqua un tollé et l'ire du pouvoir. Le président de la CENI, le pasteur Ngoy Mulunda Daniel, s'éleva contre les allégations du prélat catholique qui n'avait considéré que « des données fragmentaires et manipulées du rapport Carter en vue d'induire l'opinion nationale et internationale en erreur. La CENI considère qu'il s'agit d'une calomnie lancée par le cardinal ». Prenant le contre-pied du cardinal, le président de l'Église du Christ au Congo, M^{sr} Marini Bodho, estima, quant à lui, que « ces élections sont conformes à la justice et à la vérité » !

Le président Joseph Kabila lui-même réagit aux nombreuses critiques soulevées par sa réélection et il assura « que le scrutin présidentiel du 28 novembre 2011 était crédible en dépit des erreurs inhérentes à toute œuvre humaine » !

Face aux diverses incertitudes, l'opposition soumit le contentieux à la Cour suprême de justice, le 12 décembre 2011. Cette requête fut déposée à cette instance par le candidat Vital Kamerhe, au nom de l'opposition. La réponse de la Cour ne tarda pas. Elle se prononça, le 16 décembre 2011, en rendant un arrêt en défaveur du requérant. Les dés étaient ainsi jetés, la voie de l'investiture de l'élu était ouverte !

La cérémonie d'investiture du président Joseph Kabila eut lieu, le 20 décembre 2011, à la Cité de l'Union africaine, devant les ambassadeurs et les chefs de missions diplomatiques accrédités en RDC, ainsi que d'autres invités africains. Robert Mugabe était le seul chef d'État présent à cette cérémonie. Curieusement, aucun chef d'État de neuf pays limitrophes à la RDC n'avait daigné faire le déplacement à Kinshasa. Était-ce un désaveu ou l'attentisme prudent face aux nombreuses contestations soulevées à propos de cette élection ? À l'issue de la prestation de serment, le président Kabila avait, dans son discours, proclamé être prêt « à travailler avec tous les compatriotes qui ont la passion du Congo et qui veulent œuvrer sincèrement

à sa modernisation ». Cet appel fut considéré comme une main tendue à l'opposition.

Se considérant comme « l'élu de fait », l'opposant Étienne Tshisekedi rejeta la victoire de Joseph Kabila et s' autoproclama « Président », en envisageant de prêter serment au stade des Martyrs, le 23 décembre 2011. Le pouvoir prit les dispositions pour boucler le quartier de sa résidence, l'empêchant ainsi de sortir. Le périmètre du stade des Martyrs fut quadrillé et les sympathisants qui s'y rendaient systématiquement dispersés. Finalement, Tshisekedi posa son acte le 23 décembre 2011, mais dans sa résidence !

Comme si l'histoire était un perpétuel recommencement, la RDC se retrouvait dans la même situation que celle des années 1990, lorsque la RDC – alors Zaïre – avait deux gouvernements. Aujourd'hui, il s'agit de deux présidents de la République. Parler de dédoublement institutionnel serait cependant aller un peu vite en besogne. C'est une réalité que les légalistes hésiteraient à avaliser. Par contre, la RDC semble évoluer vers une « querelle des Investitures », comme au Moyen Âge. Cet état de choses porte un rude coup à la légitimité acquise à l'issue des élections pluralistes de 2006. Entre-temps, le pays semble vivre une crise larvée.

Les élections législatives

Alors que les regards demeurent braqués sur la présidentielle, les résultats des législatives donnent l'impression d'être oubliés. Pourtant, les annonces de tricherie se succèdent jour après jour. Alors que la présidentielle a opposé majorité et opposition, les législatives montrent la face cachée de la lutte pour le pouvoir à n'importe quel prix. Les affrontements entre candidats sont nombreux. Face à la multitude de contentieux internes, la majorité présidentielle a institué en son sein une cellule chargée de régler les différends électoraux survenus entre ses membres !

Les élections législatives ne peuvent être qualifiées de crédibles ni de transparentes si on se réfère aux nombreuses dénonciations faites par les candidats. Non seulement il y serait question de bourrages des urnes et de falsification des procès-verbaux, mais aussi de délocalisation de certains centres locaux de compilation des résultats (surtout à l'intérieur du pays). La Cour suprême de justice aura fort à faire pour départager les différents plaignants⁴.

⁴ Pour les mêmes élections de 2011, consulter aussi l'étude de P. Bouvier et J. Omasombo *infra*, p. 29 et suiv.

3. Une économie dans l'étau de la prédation et la recherche de la bonne gouvernance

Les membres se sont réunis, du 21 au 25 février 2011, en vue de réfléchir aux recommandations formulées par la commission épiscopale « Justice et paix » sur la dette extérieure de la RDC et la corruption. Les évêques, en leur qualité de pasteurs, ont requis l'expertise des cadres de la Banque mondiale, de la Banque centrale, pour comprendre « les enjeux du point d'achèvement de l'initiative PPTTE ; féliciter ceux qui ont contribué pour que la RDC atteigne ce point d'achèvement et apporter une réponse à la situation sociale très difficile vécue par le peuple ; envisager dans quelle mesure pourvoir la RDC d'un plan stratégique de lutte contre la corruption ».

L'exploitation minière a fait l'objet de plusieurs dénonciations. L'une d'elles émanait de l'ONG britannique Global Witness qui, en 2007, avait relevé « le manque de transparence des contrats miniers conclus entre le Gouvernement et certains groupes étrangers ». Les zones de conflit à l'Est de la RDC forment un secteur où l'exploitation s'effectue « sauvagement ». Face à cette jungle incontrôlée où l'autorité de l'État demeure fragile, les décideurs de la capitale ont tenté de s'interposer, mais pour combien de temps ? Fermées sur décision présidentielle depuis septembre 2010, les mines de l'Est ont été autorisées à rouvrir à partir du 10 mars 2011. La fermeture décidée par le chef de l'État visait à mettre fin à la confusion ayant élu domicile dans ce secteur. La reprise des activités avait été souhaitée par les trois provinces concernées (Sud-Kivu, Nord-Kivu et Province-Orientale), à l'issue d'un atelier tenu à Kinshasa début mars 2011. Six résolutions furent prises lors de cet atelier : recadrer la méthode de travail en vue d'améliorer la gouvernance et le climat des affaires dans le secteur minier ; placer les opérations minières sur les principes et exigences de traçabilité et de certification tels que définis dans le manuel des procédures de traçabilité validé par arrêté interministériel Finances et Mines (et conformes aux standards internationaux) ; etc.

La RDC a un deuxième défi à relever concernant la mainmise sur ses ressources pétrolières et minières. Le différend qui oppose l'Angola à la RDC ne semble pas trouver de solution satisfaisante. De janvier à octobre 2011, des chiffres inquiétants traduisent à quel point la RDC reste flouée par son voisin, l'Angola. Pour cette seule période, l'Angola a tiré de l'exploitation pétrolière quelque 25 609 841 929 d'USD. La RDC aurait dû recevoir en contrepartie une rétrocession de près de 10 milliards de dollars.

Le contentieux entre les deux États a été soumis à l'arbitrage des Nations unies. L'espace querellé s'étend sur quelque 4000 km où l'Angola tire

500 000 barils par jour⁵ ! Le silence des autorités sur ce contentieux demeure étonnant. Est-ce un signe d'abandon ou un déficit de capacité de négociation en vue de récupérer ce manque à gagner⁶ ?

À l'Est de la RDC, à la frontière avec l'Ouganda, une autre ressource pétrolière existe. Après avoir observé un temps d'inaction, le président Joseph Kabila a accordé l'autorisation d'exploitation à la société française Total. Ce permis découle d'une ordonnance signée par le chef de l'État une semaine après son investiture !

La signature des contrats miniers constitue un autre arbre qui cache la forêt de la prédation. Dans une interview accordée, le 27 septembre 2011, le ministre des Finances Matata Ponyo avait relevé quelques points de désaccord subsistant entre la RDC et le FMI. Cette situation rendait hypothétique la conclusion de la quatrième revue du Programme économique du Gouvernement (PEG2) avec le FMI qui exigeait du Gouvernement de la RDC des explications sur les contrats signés par la Sodimico et la GÉCAMINES.

Déjà, en juillet 2011, l'ONG ACIDH (Action contre l'impunité pour les droits humains) avait, dans un communiqué, dénoncé « la vente en *catimini* » par la GÉCAMINES de ses parts dans les sociétés minières Mutanda Mining et Kansuki Sprl, respectivement aux sociétés Actifs Rowny Ltd et Biko Invest, liées à l'homme d'affaires israélien Dan Gertler. Ces indications figuraient dans un document du Groupe Glencore, publié en mai 2011, lors de son introduction à la Bourse de Londres. Bien que le prix de la transaction n'ait pas été révélé, les estimations tirées du document de Glencore créditent la mine de Mutanda Mining d'une valeur de 3,1 milliards de dollars. La Sodimico, quant à elle, avait cédé 30 % de ses actions à la Sodefor, soit 30 millions de dollars américains ! La Sodefor est une entreprise minière créée par la Sodimico et Fortune, une société minière de Hongkong.

À la base de ce bras de fer, il y a le non-respect de l'engagement pris par le Gouvernement congolais au début de l'année 2011 vis-à-vis des institutions de Bretton Woods consistant à publier les contrats miniers et les ventes des actifs des entreprises publiques. Les contrats signés par la GÉCAMINES n'avaient pas suivi cette procédure. La transaction de la Sodimico a été rendue publique sur le site du ministère des Mines, mais le FMI a estimé que l'entreprise avait sous-évalué la valeur de ses actifs⁷.

⁵ Lire à ce sujet l'article « Contentieux pétrolier : L'Angola doit au moins 10 milliards d'USD à la RDC », paru dans *Le Potentiel*, édition du 12 janvier 2012.

⁶ Pour un complément indicatif, prière de consulter, dans ce Cahier, l'article de F. Misser sur l'Angola.

⁷ Consulter « RDC : le FMI exige du gouvernement des explications sur la signature des contrats miniers », in <http://radiokapi.net/economie/2011/09/30/rdc-la-conclusion-de-la-quatrième-revue-du-peg-2-hypothétique/>

L'épilogue de First Quantum Minerals relaté dans l'étude Kuediasala montre à quel point le climat des affaires ne cesse de connaître diverses péripéties à la lisière des interférences politiques et des avis émis par la justice⁸. Au vu de ce qui précède, le sénateur Henri-Thomas Lokondo n'a pas hésité à fustiger la mauvaise gouvernance du Gouvernement dans le secteur minier. Il a notamment écrit que « le gouvernement congolais vend les concessions minières aux étrangers à bas prix. Ceux qui les rachètent les revendent au prix fort sur les marchés financiers internationaux⁹ ».

4. La population congolaise, otage de la pauvreté¹⁰

La population congolaise subit depuis plus de quatre années les difficultés d'approvisionnement en eau et d'alimentation en énergie électrique. Il est courant de vivre des scènes inimaginables dans les villes congolaises, mais très courantes dans les milieux ruraux : celles d'hommes, de femmes et d'enfants arpentant les rues et chargés de bidons à la recherche d'eau ! Il est devenu habituel de voir des zones urbaines plongées dans l'obscurité et quelques rares habitations illuminées grâce aux groupes électrogènes. Le terme « délestage » est devenu à la mode pour qualifier ces coupures électriques auxquelles les usagers sont régulièrement soumis.

En dehors de cette problématique de l'eau et de l'électricité, l'approvisionnement des centres urbains en produits alimentaires constitue un casse-tête pour les commerçants et les consommateurs. Les commerçants doivent affronter sur le fleuve ou sur les différentes rivières, sur les routes, d'innombrables barrages où ils sont l'objet de certaines taxes qui ont *in fine* un impact négatif sur la fixation du prix de vente. Et ce sont les consommateurs qui trinquent. Eux-mêmes étant sous-payés, ils ont du mal à s'approvisionner normalement. Du panier de la ménagère, le consommateur en est réduit au « sachet » de la ménagère. La pauvreté gagne du terrain au jour le jour.

La publication de l'indice de développement humain pour l'exercice 2011 indique la piètre place qu'occupe la RDC. Celle-ci a du mal à quitter les dernières positions !

Comment sortir de cet engrenage ? L'épargne n'est-elle pas une des voies ?

⁸ L'article de F. Kuediasala sur l'avenir des mines de la RDC en marge de la décennie du Code minier, et publié dans le présent Cahier, est plein d'enseignements y afférents.

⁹ Voir « RDC : le sénateur Lokondo fustige la mauvaise gouvernance dans le secteur minier », in <http://radiookapi.net/economie/2011/10/10/rdc-peg-2-thomas-lokondo-fustige-la-mauvaise-gouvernance-la-corruption-dans-le-secteur-minier/>

¹⁰ Dans ce Cahier, l'étude de Claudine Tshimanga passe en revue l'évolution de la pauvreté en RDC. L'auteure a fait un diagnostic de la pauvreté qui met en exergue « la lutte menée par le Congolais pour la survie ».

À l'occasion de la Journée mondiale de l'épargne, le 31 octobre 2011, la Banque centrale du Congo (BCC) a annoncé qu'en RDC, seul 1 % de la population accède aux services bancaires ! Ce qui représente quelque 750 000 comptes actifs. Il s'agit là d'un faible taux de pénétration des services bancaires dans le pays. Les autorités émettent le vœu de voir ce taux augmenter.

De son côté, le Gouvernement congolais a présenté, le 2 novembre 2011, le DSCR2 (Document de stratégie de la croissance et de réduction de la pauvreté/2^e génération). D'après ce qui en ressort, le gouvernement a promis de ramener l'incidence de la pauvreté à 60 % à l'horizon 2015, la création de près d'un million d'emplois par an, etc. Le Gouvernement devra cependant relever plusieurs défis, dont la maîtrise de la démographie et la redynamisation des services de l'état civil.

Malgré ces nuages sombres qui s'accumulent dans le ciel de la RDC, le ministre des Finances n'a pas manqué de manifester sa satisfaction en présentant son bilan pour l'année 2011. Selon le ministre, le taux de croissance était estimé fin décembre à 7 %, alors que l'objectif à atteindre était fixé à 6,5 %¹¹. Évoquant l'inflation annuelle ou la hausse des prix prévue à 17 %, mais maintenue à 15,4 % à la suite de la flambée des cours des produits alimentaires et énergétiques sur le marché international : elle n'aurait pas dépassé les 7 %¹². Quant au domaine des changes, le ministre se réjouit de la stabilité et de l'appréciation du franc congolais à 0,5 %. Ce qui le situe à 910,6 FC pour un dollar, alors qu'à la fin de 2010, il était de 915,1 FC¹³. Pour le ministre des Finances, les dépenses de l'État ont connu une meilleure orientation sociale, avec l'augmentation de la masse salariale, qui est passée de 55 à 70 milliards de FC entre 2010 et 2011. D'après lui, ces salaires, plus consistants, ont été régulièrement payés. Il a encore annoncé que 8,5 % de la paie des fonctionnaires s'effectue par la voie bancaire. L'objectif est que cette paie soit bancarisée à la fin de l'année 2012¹⁴. Pour le ministre, « tous les critères du PEG2 avaient été respectés, à la fin de décembre 2011, avec une meilleure orientation vers le secteur social¹⁵ ».

¹¹ Cf. « Les prévisions ont donc été dépassées », dans <http://radiookapi.net/economie/2011/03/02/cadre-macroeconomique-le-fmi-salue-les-progres-accomplis-par-la-rdc/>

¹² Lire « La flambée des cours des produits alimentaires », dans <http://radiookapi.net/economie/2012/01/04/application-de-la-tva-les-prix-augmentent-sur-les-marches-kinois/>

¹³ Voir <http://radiookapi.net/economie/2011/09/23/rdc-la-faiblesse-du-franc-congolais-encourage-l-utilisation-du-dollar-americain/>

¹⁴ Lire <http://radiookapi.net/en-bref/2012/01/17/kisangani-le-syndicat-libre-du-congo-exige-une-augmentation-des-salaires-des-fonctionnaires/>

¹⁵ « Panorama économique : le PEG a favorisé l'amélioration du social en 2011 », in <http://radiookapi.net/economie/2012/01/21/panorama-economique-le-peg-favorise-lamelioration-du-social-en-2011/>

Effet d'annonce ou ignorance des réalités du terrain, les améliorations signalées par le ministre ne tiennent guère compte de la détérioration du pouvoir d'achat. Que représentent ces salaires dits « consistants » face à la flambée des prix ? Par ailleurs, la paie des salaires des fonctionnaires connaît un retard allant d'un à trois mois ! Lorsque survient l'opération de la paie, la plupart de ces agents et fonctionnaires sont criblés de dettes (loyer, frais scolaires, soins médicaux, etc.).

En conclusion : espoir déçu et bilan mitigé

En prononçant son discours de fin d'année 2011, le président Joseph Kabila s'est notamment engagé à faire de « l'année 2012 une année de paix, de stabilité à tous égards, de la concorde et de la cohésion nationale ». Il a encore ajouté que « les efforts seront particulièrement focalisés sur les actions qui contribueront à l'amélioration des conditions de vie des populations ». Loin d'être une année de progrès, 2011 aura été celle caractérisée par quelques déceptions sur le plan de la réalisation des aspirations des populations congolaises, dont la majorité vit en dessous du seuil de pauvreté ! Les différents articles contenus dans ce Cahier illustrent notamment l'exploitation prédatrice des ressources naturelles, mais aussi la « criminalisation de l'État ».

Il est vrai que des avancées ont été relevées dans le domaine des infrastructures. Cela ne donne pas encore au peuple la possibilité de satisfaire ses besoins primaires. Il y a certes des promesses, mais en attendant leur réalisation, le chemin à parcourir demeure encore long. Peut-être les cinq ans à venir apporteront-ils une réponse aux aspirations tant exprimées par le peuple.

Après les élections de 2006, la RDC s'attendait, en 2011, à vivre un remake et à atterrir en douceur, avec des élections « crédibles et transparentes ». Du début à la fin, ces consultations ont fait l'objet de contestations de la part des acteurs politiques et des observateurs, tant nationaux qu'internationaux. En fin de compte, les élections de 2011 ont engendré un « monstre » innommable susceptible de balayer la légitimité amorcée en 2006. En attendant, la RDC vit une crise dont l'issue demeure incertaine.

Bibliographie

« Contentieux pétrolier : L'Angola doit au moins 10 milliards USD à la RDC ». 2012. *Le Potentiel* (12 janvier).

Elikia M'Bokolo (dir.). 2010. *Élections démocratiques en RDC : Dynamiques et perspectives*. Kinshasa : AGB.

« La flambée des cours des produits alimentaires ». Consultable sur <http://radiookapi.net/economie/2012/01/04/application-de-la-tva-les-prix-augmentent-sur-les-marches-kinois/>

« JC Willame : les élections ce n'est pas encore la démocratie ». 2011 (21 décembre). In *Le Carnet de Colette Braeckman*. Consultable sur <http://blog.lesoir.be/colette-braeckman/2011/12/12/jc-willame-les-elections-ce-nest-pas-encore-la-democratie/>

« Panorama économique : le PEG a favorisé l'amélioration du social en 2011 ». Consultable sur <http://radiookapi.net/economie/2012/01/21/panorama-economique-le-peg-favorise-lamelioration-du-social-en-2011/>

« Les prévisions ont donc été dépassées ». Consultable sur <http://radiookapi.net/economie/2011/03/02/cadre-macroeconomique-le-fmi-salue-les-progres-accomplis-par-la-rdc/>

« RDC : le FMI exige du gouvernement des explications sur la signature des contrats miniers ». Consultable sur <http://radiookapi.net/economie/2011/09/30/rdc-la-conclusion-de-la-quatrième-revue-du-peg-2-hypothetique/>

« RDC : le sénateur Lokondo fustige la mauvaise gouvernance dans le secteur minier ». Consultable sur <http://radiookapi.net/economie/2011/10/10/rdc-peg-2-thomas-lokondo-fustige-la-mauvaise-gouvernance-la-corrupcion-dans-le-secteur-minier/>

<http://radiookapi.net/economie/2011/09/23/rdc-la-faiblesse-du-franc-congolais-encourage-l'utilisation-du-dollar-americain/>

<http://radiookapi.net/en-bref/2012/01/17/kisangani-le-syndicat-libre-du-congo-exige-une-augmentation-des-salaires-des-fonctionnaires/>

LES ÉLECTIONS DE 2011 EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda

Introduction

Les élections, qu'elles soient présidentielle, législatives, provinciales ou locales, doivent, s'il s'agit d'en apprécier les composantes et les motivations des acteurs, être analysées depuis les premières étapes de leur mise en œuvre jusqu'aux conséquences qu'elles suscitent après la publication des résultats. Cette étude retrace les diverses étapes du cheminement du scrutin du 28 novembre 2011. Elle se fonde sur l'hypothèse de travail selon laquelle ces élections sont le reflet du système politique congolais et de ses dysfonctionnements.

1. L'environnement dans lequel s'inscrit le scrutin de 2011

Le deuxième scrutin organisé au cours de la Troisième République n'est ni la consécration ni le prolongement du premier. S'inscrivant dans un contexte post-conflit et post-transition, les élections de 2006 marquaient ou étaient censées marquer un tournant politique fondamental dans l'histoire du Congo : l'avènement d'un État de droit, l'instauration d'un régime démocratique, le retour de la paix, le respect des droits humains. Outre ces finalités essentielles, les objectifs étaient aussi de légitimer les futures autorités exécutives et législatives après des décennies de dictature. Enfin, l'électeur était en droit de penser à ce moment qu'une ère de développement allait s'ouvrir, prenant enfin en considération ses besoins et ses aspirations. La RDC était, à cette phase de son histoire, sous « surveillance » des Nations unies et de plusieurs puissances internationales qui encadrèrent et financèrent en grande partie l'organisation du scrutin. Le PNUD avait alors la haute main sur l'organisation des élections dans le cadre du « Projet d'appui au processus électoral » qui comptait 70 experts et qu'il gérait (International Crisis Group 2011a : 12). La Commission électorale indépendante (CEI) était, en outre,

assistée par un chargé de mission de l'Union européenne qui travailla en étroite collaboration avec son président, Apollinaire Muholungu Malu-Malu. Quant au déroulement du scrutin lui-même, il se caractérisa finalement par la dualisation des forces en présence : Joseph Kabila contre Jean-Pierre Bemba.

Si l'on pose dès lors la question de principe : ces élections, pour quoi faire ?, la réponse est simple : l'espoir d'un renouveau.

Le climat dans lequel se déroule le processus électoral a profondément changé en 2011. Pour la population, la déception a fait place à l'espérance. « Contrairement au cycle 2005-2006, où il y avait un accord global pour aller aux élections, le nouveau cycle s'engage sur un fond de crispation, d'incertitude », fait observer le vice-président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) (Djoli Eseng'Ekeli 2011 : 272). Au lieu de se démocratiser, la tendance du pouvoir a été un retour à la centralisation. L'instauration d'un État de droit a fait long feu : pour preuve, les nombreuses violations de la Constitution. La paix est loin d'être totalement restaurée dans l'Est du pays, même si les conflits ont pris une autre dimension et d'autres modes d'agir. Le développement de l'impunité et la politisation du processus judiciaire sont aujourd'hui des composantes du système politique congolais (Ettang *et al.* 2011 : 5). Si des travaux ont été accomplis dans le cadre des « Cinq chantiers de la République », les populations estiment généralement que, pour elles, pratiquement rien n'a évolué. L'opposition est désormais plurielle. Les institutions et les puissances internationales, si elles ne se désintéressent pas totalement du sort politique de la RDC, sont beaucoup moins présentes. Le respect de la souveraineté de l'État congolais est opportunément invoqué, comme l'ont montré les commentaires de nombreux acteurs internationaux à l'occasion de la révision de la Constitution. Les objectifs des candidats sont, pour ceux qui détiennent le pouvoir, de le conserver quoi qu'il en coûte, pour les autres, de le conquérir.

Si l'on pose la même question qu'en 2006 : des élections, pour quoi faire ?, la réponse est ambiguë : changer ou rien.

2. Le cadre législatif

Les premières étapes franchies pour l'organisation des élections furent d'ordre juridique. Comme le fait remarquer Léon de Saint Moulin, le retard dans l'élaboration des textes légaux est considérable (comme en 2006), tant en ce qui concerne le cadre structurel qu'en ce qui a trait à la définition des entités électorales (de Saint Moulin 2011a : 280). L'organisation eut la primeur. Le 28 juillet 2010 était adoptée la loi organique n° 10/013 « portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante » (CENI). Elle est une institution d'appui à la démocratie et

un organisme de droit public doté de la personnalité juridique (article 2). Elle jouit de l'autonomie administrative et financière (article 6). Elle se compose de sept membres dont quatre sont choisis par la majorité et trois par l'opposition à l'Assemblée nationale (article 10). Ses membres prêtent serment devant la Cour constitutionnelle jurant, entre autres : « Je prends l'engagement solennel de n'exercer aucune activité susceptible de nuire à l'indépendance, à la neutralité, à la transparence et à l'impartialité de la Commission électorale nationale indépendante [...] » (article 20). Il est, de plus, expressément prévu que les membres de la CENI « ne sollicitent ni ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité extérieure » et qu'ils « jouissent de la totale indépendance par rapport aux forces politiques qui les ont désignés » (article 22). Le 3 février 2011, le pasteur Daniel Ngoy Mulunda est nommé président de la CENI. C'est un proche du président Joseph Kabila : il fut membre fondateur du PPRD, dont il s'éloigna ensuite ; il participa au Dialogue intercongolais dans la délégation gouvernementale ; il œuvra durant le gouvernement de transition *via* son association, le PAREC, au programme de désarmement, démobilisation et réinsertion initié sous l'égide de la CONADER (la commission nationale en charge dudit programme, remplacée par le PND : Programme national de désarmement). Le 26 février 2011, les membres du bureau de la CENI prêtèrent serment devant la Cour suprême de justice. Ce long laps de temps écoulé entre l'adoption de la loi créant la CENI et son entrée en fonction fut souvent déploré.

Suivit, en deuxième lieu, la révision de la Constitution de 2006. La loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 stipule en son article 71 : « Le président de la République est élu à la majorité des suffrages exprimés. » Adieu donc le deuxième tour. Les arguments avancés par les défenseurs du projet d'amendement portaient sur le coût d'un deuxième tour et la crainte de voir se produire en RDC des événements pareils à ceux qui avaient déchiré la Côte-d'Ivoire en 2010. La révision suscita, en amont et en aval de son adoption, beaucoup de remous. L'opposition boycotta le vote de la loi tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Mais elle fut néanmoins adoptée par les deux institutions législatives et par le Congrès à une forte majorité. Des commentaires critiques portèrent, en amont, sur la légitimité de la commission qui s'était occupée du projet, en aval, sur l'opportunité et le contenu des modifications adoptées. Après le vote de la loi, une délégation d'hommes politiques représentant plusieurs partis fut reçue par la MONUSCO afin de porter à l'attention de la communauté internationale les « manœuvres » de la majorité au pouvoir et d'exprimer leur opposition à la révision de la Constitution. Sur le plan international, à quelques exceptions

près, les voix qui s'exprimèrent restèrent très prudentes, se référant à la souveraineté de l'État congolais.

Le 30 avril 2011, la CENI (décision 017/CENI/BUR) publiait le calendrier électoral 2011-2013. Était programmé l'ensemble du processus électoral : élections présidentielles, législatives, provinciales et locales, ainsi que les élections au second degré des gouverneurs de province et des sénateurs. (Étant donné les difficultés rencontrées dans le déroulement des élections présidentielle et législatives, ce calendrier devra être modifié.)

Fut ensuite adopté le dispositif légal présidant à l'organisation des élections, à savoir la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 modifiant quelques articles de la loi de mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, urbaines, municipales et locales, puis la loi n° 11/014 du 17 août 2011 portant répartition des sièges par circonscription électorale pour les élections législatives et provinciales (laquelle loi est en fait une annexe à la précédente).

En fait, les techniques électorales ont peu changé depuis 2006. Les principales modifications introduites sont les suivantes. Une condition d'éligibilité des candidats à la présidence a été ajoutée : ils doivent désormais posséder un diplôme de graduat au moins ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans les domaines politique, administratif, économique ou socioculturel. Les cautions à verser pour les candidatures à la présidence et à la députation nationale ont été plus que doublées en francs congolais, mais cela les maintient au même montant en dollars américains. Les conditions d'accès aux médias publics aux fins de campagne électorale sont arrêtées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication en concertation avec la CENI. Un centre de compilation des résultats est prévu dans chaque circonscription électorale.

Il n'en va pas de même quant à la répartition des sièges à attribuer par province à l'Assemblée nationale qui connut, elle, de sensibles modifications par rapport à 2006. Le principe de cette répartition est le suivant :

- le nombre de sièges à pourvoir par province est égal au nombre d'électeurs enrôlés dans cette province divisé par le quotient électoral ;
- est déterminé un « quotient électoral fixe qui s'obtient en divisant le nombre total d'électeurs enrôlés en RDC, soit 32 024 640, par 500 sièges à pourvoir à l'Assemblée nationale ; il est de 64 049,28 ;
- si le nombre total de sièges ainsi attribués est inférieur à 500, un siège supplémentaire est attribué à chaque province qui a la décimale la plus élevée en regard du nombre de sièges obtenus jusqu'à l'obtention de 500 sièges ».

La répartition des sièges par circonscription à l'intérieur des provinces s'effectue de la même manière :

« – le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription est égal au nombre total d'électeurs enrôlés de la circonscription divisé par le quotient électoral ;

– un siège est attribué à toutes les circonscriptions électorales qui ont un nombre d'électeurs inférieur au quotient électoral ;

– si le nombre total des sièges ainsi attribués aux circonscriptions de la province est inférieur au nombre de sièges attribués à cette province, un siège supplémentaire est attribué à chaque circonscription qui a la décimale la plus élevée en regard du nombre de sièges obtenus, jusqu'à l'obtention du nombre total de sièges revenant à la province ».

(Loi n° 11/014 du 17 août 2011, Exposé des motifs, pp. i-ii.)

Tableau 1. Répartition des sièges des députés nationaux pour les 11 provinces

N°	Provinces	Enrôlés 2011	Enrôlés 2006	Sièges obtenus 2011	Sièges obtenus 2006
1	Bandundu	3 553 322	2 949 237	55	57
2	Bas-Congo	1 502 939	1 232 416	23	24
3	Équateur	3 960 643	2 973 525	62	58
4	Kasaï-Occidental	2 661 245	2 038 310	42	40
5	Kasaï-Oriental	2 643 905	2 021 418	41	39
6	Katanga	4 627 302	3 517 922	72	69
7	Maniema	874 809	629 894	14	12
8	Nord-Kivu	3 003 246	2 462 012	47	48
9	Province-Orientale	3 886 524	3 257 291	61	63
10	Sud-Kivu	2 022 960	1 666 615	32	32
11	Kinshasa	3 287 745	2 963 912	51	58
	TOTAL	32 024 640	25 712 552	500	500

Le résultat est que des différences non négligeables existent en ce qui concerne le nombre de sièges dont disposeront les provinces après les élections de 2011 par rapport à celles de 2006. Ce nombre varie de plus ou moins 1 ou 2, les plus grands bénéficiaires étant l'Équateur qui gagne 4 sièges et le Katanga 3, et le plus gros perdant, Kinshasa qui en perd 7.

Une analyse plus fine par circonscription fait apparaître quelques nouveautés qui ne sont pas sans intérêt. Ainsi, par exemple, les provinces de l'Équateur, du Katanga et des deux Kasaï ont progressé en nombre de sièges de députés nationaux. S'arrêter à ce niveau de lecture est trompeur. En fait, les

érosions/déplacements du nombre de sièges à l'intérieur de chacune d'elles sont significatifs. Ainsi, dans la province du Kasai-Oriental, la partie luba – dont la ville de Mbuji-Mayi – perd trois sièges (avec un nombre d'inscrits inférieur par rapport à 2006) et ce sont les territoires tetela de Lodja, Katako-Kombe et Kole qui augmentent les leurs. Dans le Kasai-Occidental, les villes de Kananga et Tshikapa perdent chacune un siège, tandis que les territoires de Dimbelenge, Kazumba, Luebo et Luiza gagnent chacun un siège. Dans la partie nord de la province de l'Équateur, Gemena et Businga reculent chacune d'un siège et c'est la région sud qui progresse, la ville de Mbandaka gagnant un siège, et les territoires de Basankusu, Bumba, Lisala, Djolu et Ingende, également chacun un siège. La ville de Kinshasa, qui perd sept sièges, contraste avec celle de Lubumbashi, au Katanga, qui progresse de deux sièges. Et même dans la province du Sud-Kivu où il est signalé que de 2006 à 2011 le nombre de sièges n'a pas changé, le territoire de Walungu en perd un et celui de Mwenga en récolte un de plus. Il apparaît, au vu de ces données, que ce sont les régions favorables à l'opposition qui connaissent un recul à la fois quant au nombre d'électeurs inscrits et au nombre de sièges obtenus.

Il convient également de tenir compte de ce que, du point de vue démographique, un vif contraste existe entre le Nord-Est et le Sud-Ouest de la RDC, ce qui aide à comprendre en partie les conflits récurrents qui naissent à l'Est du Congo. Si on tire une ligne approximativement de Mbandaka à Kalemie, la province de l'Équateur, la Province-Orientale et les trois provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu se trouvent au nord-est de la ligne, tandis que le Bas-Congo, le Bandundu, les deux Kasai et le Katanga se trouvent au sud-ouest. Les deux ensembles ont la même superficie : 49,6 pour le Nord-Est et 50,4 pour le Sud-Ouest, mais la population est plus importante au Sud-Ouest : 59,3 %, et seulement 40,7 % au Nord-Est. Le contraste est beaucoup plus marqué pour la population urbaine, dont seulement 20,3 % sont localisés au Nord-Est et 79,7 % se trouvent au Sud-Ouest (de Saint Moulin 2011b).

3. L'inscription des électeurs

Une fois la CENI à pied d'œuvre et le schéma des opérations fixé, la phase de l'inscription des électeurs put débuter. Elle se déroula du 2 avril au 17 juillet 2011 (la date initialement prévue était le 1^{er} juillet, mais des prolongations furent localement estimées nécessaires). La façon dont les opérations se déroulèrent fit l'objet d'abondantes critiques. Certes, la CENI fut confrontée à de nombreuses difficultés logistiques. Radio Okapi fait état, près d'un mois et demi après le début des opérations d'inscription dans six

provinces – Bandundu, Équateur, Kasai-Oriental, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province-Orientale –, de plusieurs difficultés rencontrées et lacunes de l'organisation dont, entre autres, l'insuffisance des centres d'enrôlement, la longueur des distances à parcourir par les candidats électeurs pour atteindre leurs centres d'inscription respectifs, l'insuffisance des kits électoraux et la fréquence des pannes, la lenteur des opérations, le déploiement tardif du matériel dans certains centres... (Radio Okapi, 11 mai 2011). International Crisis Group répertorie ainsi de la même façon les problèmes rencontrés par la CENI dans les deux Kivu et l'Ituri. L'ampleur du territoire congolais et les difficultés d'accès en plusieurs parties de celui-ci ont rendu indispensable l'utilisation de centres d'enrôlement itinérants dans les régions de l'Est, mais leur déploiement n'a pas été automatique dans tous les territoires qui auraient dû être couverts. Des difficultés de communication se sont produites dans certains territoires malgré la distribution de téléphones satellitaires aux agents électoraux. Des retards dans l'appui logistique de la MONUSCO ont provoqué des délais dans l'ouverture de centres d'enrôlement. Des lacunes d'organisation furent aussi à déplorer : manque d'expérience du personnel en matière de cryptage et d'enregistrement des données, manque de carburant, pénurie de fiches d'enrôlement des électeurs, fragilité du matériel, retards dans le paiement des primes des agents (ce qui entraîna deux jours de grève des agents de la CENI en Ituri pour motif de non-paiement de leur salaire). Des kits d'enrôlement ont été volés. Crisis Group signale par ailleurs que l'insécurité n'a perturbé l'enregistrement que de manière très locale et que, paradoxalement, dans les zones connaissant une forte densité de milices, les deux Kivu et l'Ituri, l'enrôlement n'a pas été contrarié (International Crisis Group 2011b : 2-3).

L'engouement manifesté par la population congolaise pour l'opération d'enregistrement est dû en grande partie, bien que non quantifiable, au fait que la carte d'électeur n'est pas seulement indispensable pour pouvoir voter, mais fait aussi, à titre provisoire, fonction de carte d'identité. Elle est donc aujourd'hui le document qui permet de prouver son identité, d'obtenir un passeport, d'intenter une action en justice, ou même de procéder à des actes en matière d'état civil... Les conséquences des fraudes constatées dans la distribution des cartes d'électeur (voir ci-après) dépassent donc le cadre strict de l'élection : ces fraudes ont en particulier permis à des étrangers d'acquérir la nationalité congolaise en se faisant enrôler.

Mais outre les problèmes logistiques, les modalités de l'enrôlement ont été critiquées sur plusieurs points sans pour autant que des preuves puissent toujours venir étayer ces critiques. Le nombre relativement élevé d'électeurs enrôlés parut suspect à pas mal de commentateurs. La localisation des bureaux de vote a été mise en cause, en raison de leur insuffisance dans les zones

considérées comme acquises à l'opposition. Au Kasai-Oriental (territoire de Lubao), plus de 200 villages ne figurent pas sur la liste des centres concernés par l'opération de révision du fichier électoral, ce qui priverait de leur droit de vote près de deux cent mille personnes (Radio Okapi, 24 mai 2011). Des bureaux fictifs auraient été installés dans divers endroits, ce que le président de la CENI démentit avec force. Dans certaines provinces est apparu le phénomène dit de la « déportation », qui consiste pour de futurs candidats à emmener des électeurs se faire enregistrer dans les circonscriptions où ils espèrent obtenir un maximum de voix. Au Sud-Kivu, les partis d'opposition se seraient plaints de manœuvres dilatoires dans l'accréditation des témoins devant assister aux opérations d'enrôlement. L'enregistrement d'étrangers, de militaires, d'enfants âgés de moins de 18 ans se serait pratiqué à une échelle non négligeable. Le cas d'un enfant exhibant fièrement sa carte d'électeur a été relevé. À Goma, des Congolais s'en sont pris à des Rwandais attendant de se faire enregistrer. Le vice-coordonateur de l'antenne de la CENI au Nord-Kivu a admis qu'il y avait des fraudes et des problèmes sans pouvoir en donner une exacte mesure (Verbraeken 2011). D'autres cas d'inscriptions frauduleuses furent enregistrés à Manono (Katanga), ce qui fut d'ailleurs reconnu par le vice-président de la CENI, Jacques Djoli. Ces problèmes prirent une telle ampleur que la CENI se sentit obligée de faire paraître, le 16 juin, un communiqué rappelant que l'enrôlement sous un faux nom ou sous une fausse identité, l'inscription multiple, les actes de corruption active ou passive tombent sous le coup de la loi pénale et seront sévèrement sanctionnés (Radio Okapi, 7 juin 2011). Faut-il s'étonner dès lors que, même avant la date du scrutin, il ait été estimé, au vu des irrégularités et des fraudes ayant entaché le déroulement du processus d'enrôlement, que les élections ne seraient ni libres ni transparentes ?

4. Le dépôt des candidatures

La date pour le dépôt des candidatures fut fixée au 4 août (la clôture étant prévue le 7 septembre pour l'élection présidentielle et le 14 octobre pour les élections législatives).

Furent admis à se présenter au scrutin du 28 novembre 11 candidats à l'élection présidentielle et 18 478 aux élections législatives (pour rappel, 500 sièges sont à pourvoir). Si le nombre de candidats à l'élection présidentielle est trois fois moindre qu'en 2006, celui des candidats à l'élection législative a doublé (un bulletin de vote pour les législatives comportait 56 pages !) Les candidats à la présidence de la République sont : Jean Andeka Djamba (ANCC), Étienne Tshisekedi wa Mulumba (UDPS), François-Joseph Mobutu Nzanga Ngbanagye (UDEMO), Vital Kamerhe Rwakanyasigize

(UNC), Léon Kengo wa Dondo (UFC), François-Nicéphore Kakese Malela (URDC), Joseph Kabila Kabange (Indépendant), Oscar Kashala Lukumuena (UREC), Antipas Mbusa Nyamwisi (Indépendant), Adam Bombole Intole (Indépendant) et Josué-Alex Mukendi Kamama (Indépendant).

Parmi les candidats à la présidence, quatre noms retiennent particulièrement l'attention. Tout d'abord, de toute évidence, le président de la première législature de la Troisième République, Joseph Kabila Kabange. En fait, il est à la tête de l'État congolais depuis plus de dix ans, et entend bien le rester. Il n'est pas un leader charismatique et omniprésent, mais il dispose de moyens très importants que ne possède aucun autre candidat. Les onze gouverneurs de province qui appartiennent tous aujourd'hui à la mouvance présidentielle, d'autres personnalités de son entourage et un vaste réseau d'affidés lui assurent une large couverture de propagande électorale.

Étienne Tshisekedi, arrimé à la politique congolaise depuis un demi-siècle, a connu tour à tour sous le régime Mobutu les honneurs, la relégation, la prison. Mais il s'enlise pendant la période de 1990-1996 dans une vaine concurrence, un impuissant bras-le-corps avec Mobutu toujours président de la République. Il s'enferme dans son image d'opposant après la prise du pouvoir par l'AFDL, participe au Dialogue intercongolais, s'écarte de la scène politique, y revient momentanément en 2005, boycotte les élections de 2006 et 2007 (Omasombo 2009 : 279-282). Sa participation à l'élection présidentielle de 2011 est, selon toute vraisemblance, sa dernière chance de se hisser à la tête de l'État congolais.

Vital Kamerhe, la cinquantaine, entre en politique à la fin du régime Mobutu. Dès l'arrivée au pouvoir de Laurent-Désiré Kabila, il occupe diverses fonctions dans la sphère gouvernementale. Il est membre fondateur du PPRD en 2002, participe au Dialogue intercongolais dans la délégation gouvernementale dont il sera un des principaux ténors, devient ministre de l'Information et de la Presse en 2003. Il est élu député en 2006 et devient président de l'Assemblée nationale, fonction dont il démissionne (ou sera congédié !) en mars 2009, suite à un différend avec le président Kabila. La rupture est consacrée, et c'est dès lors à son propre avenir politique qu'il consacre son dynamisme et sa verve oratoire.

Léon Kengo wa Dondo commence sa carrière dans le domaine judiciaire : il accédera aux plus hauts niveaux de la magistrature. Parallèlement, il devient un pilier du régime Mobutu ; il sera plusieurs fois ministre et Premier ministre, et occupera des fonctions élevées dans le MPR. Parmi les autres fonctions qu'il a occupées pendant cette période figurent la fonction d'ambassadeur auprès du royaume de Belgique, de septembre 1980 à novembre 1982, et la présidence de la Cour des comptes en 1987. Mais durant la phase de transition, il rompt avec la mouvance présidentielle et entre dans l'opposition. Il sera à

nouveau Premier ministre de juillet 1994 à mars 1997. Peu avant la chute de Mobutu, il s'exile en Belgique. Il ne rentrera au Congo que fin 2003, sera élu sénateur en 2007 et ensuite président du Sénat.

Il est intéressant de noter que nombre de candidats, bien que membres d'un parti, ont préféré se présenter comme indépendant. Les explications avancées sont soit que le parti auquel ils adhèrent est de création récente et dès lors peu connu, soit qu'ils craignent que le fait de se présenter comme membre du parti auquel ils adhèrent ne leur porte préjudice.

5. La campagne électorale

Selon le calendrier élaboré par la CENI, la campagne électorale s'est ouverte le 28 octobre et s'est terminée le 26 novembre. En réalité, elle s'est ouverte avant la date fixée. Pour certains, les manifestations organisées à l'occasion du cinquantenaire de la République (juin 2010) s'inscrivaient déjà dans la perspective des futures élections. Dans le même ordre d'idées se situait la « conférence » convoquée par le président de la République Joseph Kabila Kabange, du 24 au 26 juillet 2010. Celle-ci réunissait, outre les gouverneurs de province, le président de l'Assemblée nationale Évariste Boshab, le Premier ministre Adolphe Muzito, ainsi que plusieurs autres ministres. Destinée à faire l'état des lieux du programme du gouvernement au sujet des « Cinq chantiers », elle fournit l'occasion au chef de l'État de souligner qu'il attendait « des gouverneurs des résultats palpables » dans la mise en œuvre desdits chantiers, en précisant que l'accent devait être mis sur les infrastructures routières. D'après certains observateurs, le souci du président de la République était de réveiller l'activisme des gouverneurs de province, étant donné le bilan qui allait être bientôt tiré de son premier mandat (*Le Phare*, 28 juillet 2010). Son discours du 14 septembre 2011 fut un bilan de son action, mais aussi – comme très clairement annoncé – un programme électoral.

Ce dernier discours illustre bien les préoccupations du président de la République visant sa réélection. Il s'exprime ainsi à ce sujet : « Je suis convaincu que nous allons gagner parce que vous (les Congolais) et moi avons une passion, celle du Congo ; une vision, celle de la modernisation de notre pays ; un objectif, le bien-être des Congolais ; un bilan qui, sans fausse modestie, est positif ; une équipe homogène, disciplinée, rodée, déterminée et performante » (Discours du Président de la République : 2). Grâce aux moyens dont il dispose, il a mis en place, *via* des relations de type clientéliste, un vaste maillage de partisans convaincus ou opportunistes, dont nombre de candidats députés nationaux, qui se chargent de « recruter » des électeurs en sa faveur en même temps qu'en leur propre faveur. La

faiblesse de ce dispositif de campagne est que la MP (Majorité présidentielle) – anciennement AMP (Alliance pour la majorité présidentielle) – n'est pas un corps homogène préservé de dissensions internes, ce qui donne, malgré l'importance des ressources investies, une dimension aléatoire à l'ensemble du dispositif.

D'autres candidats ont réuni autour d'eux des groupes de soutien ; ainsi, pour Étienne Tshisekedi, le SET (Soutien à Étienne Tshisekedi), pour Léon Kengo wa Dondo, le FORECO (Forces de l'opposition réunies au Congo). Tous les moyens de propagande sont utilisés en fonction des fonds dont disposent les candidats, qu'ils briguent la présidence ou la députation nationale, depuis le porte-à-porte pour les moins nantis jusqu'aux méthodes plus onéreuses et plus sophistiquées pour ceux qui peuvent se les offrir, sans oublier les chansons et la musique.

Trois candidats en particulier ont, si l'on en croit les médias, tenus la vedette : Joseph Kabila, Étienne Tshisekedi et Vital Kamerhe. Tous trois ont circulé à travers le pays, ont tenu meeting, ont mobilisé gardes rapprochées, militants et matériel de propagande. Le président de la République, de par les moyens dont il dispose et du fait de la fonction qu'il exerce, a occupé largement « le terrain », mais de plus il a surtout agi par des intermédiaires et des relais. Étienne Tshisekedi s'est targué, comme par le passé, d'être, s'il accédait au pouvoir, le sauveur de la nation. Il a sillonné le pays avec pour message la nécessité du changement de gouvernement et de l'instauration d'un pouvoir capable de construire un Congo nouveau, étant donné l'incurie du pouvoir en place. Vital Kamerhe, fort de l'expérience acquise grâce à son rôle dans la campagne électorale de 2006, a opté pour une stratégie de proximité, n'hésitant pas à se rendre dans les villages, plaidant pour l'avènement, lui aussi, d'un Congo nouveau.

Ce qui a surtout retenu l'attention des médias, des analystes, des institutions internationales, ce sont les irrégularités et les violences qui ont assombri le déroulement de la campagne électorale. Le rapport du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH), sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales en période préélectorale en République démocratique du Congo, fait état d'« un nombre inquiétant de violations des droits de l'homme et d'actes de violence visant des membres de partis politiques, des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme ». On y lit encore : « Malgré les garanties constitutionnelles, ceux qui cherchent à exprimer leurs opinions et faire valoir leurs libertés fondamentales de réunion et d'association ont souvent fait l'objet d'abus par des agents de l'État et ont subi des atteintes à leur droit à l'intégrité physique. Entre le 1^{er} novembre 2010 et le 30 septembre 2011, le BCNUDH a documenté 188 cas de violations des droits de l'homme, de différents degrés de gravité,

qui seraient liés au processus électoral. La situation dans l'Est du pays est particulièrement inquiétante dans la mesure où des partis politiques auraient été pris pour cible et nombre de leurs membres auraient été privés de leur liberté ou soumis à des mauvais traitements ou des menaces. En parallèle, certains partis politiques n'ont pas suffisamment contrôlé leurs partisans, contribuant ainsi à la commission (*sic*) d'actes violents et de troubles à l'ordre public au cours de manifestations politiques » (MONUSCO 2011 : 4). Le rapport cite des exemples précis de ces différents cas de figure. Il faut y ajouter l'assassinat, le 22 novembre 2011, du député provincial Jean-Pierre Gangale, membre du MLC, meurtre à propos duquel l'Union européenne a demandé qu'une enquête sérieuse soit menée.

Le gouvernement n'a pas manqué de réagir au rapport du BCNUDH. Le ministre de la Justice et des Droits de l'homme, Emmanuel Luzolo Bambi, dans un communiqué repris par l'AFP a déclaré : « Le rapport semble malheureusement vouloir faire des martyrs des membres de l'opposition, en les victimisant à outrance, tout en diabolisant ceux qui sont dans la majorité. [...] Aucune violation des droits de l'homme subie par les membres du Parti pour la reconstruction et la démocratie (PPRD, au pouvoir) ou d'un autre parti de la majorité présidentielle n'a été documentée » (*KongoTimes*, 10 novembre 2011).

Ce ne sont pas seulement les Nations unies qui ont sonné l'alarme suite aux violences qui se sont produites en RDC à la veille des élections. Ont fait de même l'Union européenne, la France, la Grande-Bretagne et la Belgique. Les préoccupations exprimées portent principalement sur l'inquiétude que suscitent l'augmentation des troubles et les discours de nature à amplifier les tensions politiques. L'allusion vise les propos tenus par Étienne Tshisekedi, le 6 novembre, lors d'une interview à Radio Lisanga V (RLTV), au cours de laquelle il appelait ses partisans à « casser les portes des prisons » si le gouvernement ne libérait pas dans les 48 heures les militants arrêtés au cours des manifestations. À cette même occasion, il s'autoproclamait « président de la République ». La MONUSCO également s' alarma du langage utilisé par certains leaders politiques incitant à la violence (7sur7.cd, 9 novembre 2011). Dans un communiqué de presse, l'Union européenne déclara regretter « que les derniers jours de la campagne aient été marqués par plusieurs incidents graves et par des affrontements violents qui ont malheureusement coûté des pertes en vies humaines, notamment à Kinshasa. La mission déplore une gestion désordonnée et improvisée des derniers rassemblements de campagne de plusieurs candidats présidentiels par les autorités de la capitale qui ont abouti à restreindre l'expression des opinions et des libertés de réunion et de manifestation. » Elle déplore également que des entraves ont été portées « au

droit de mener campagne et au principe d'égalité devant prévaloir » (Union européenne, Mission d'observation électorale, 27 novembre 2011).

Face à cette situation, un « Comité national de médiation du processus électoral (CNMPE) » fut installé, le 18 novembre, à Kinshasa, par le président de la CENI. Composé de personnalités congolaises de plusieurs confessions religieuses et de la société civile, ce comité « des sages » avait comme mission de promouvoir la bonne marche du processus électoral et d'aider la CENI à instaurer un climat de dialogue entre les différents acteurs politiques impliqués dans le processus électoral (Radio Okapi, 18 novembre 2011).

Mais les violences se poursuivront jusqu'à la clôture de la campagne. Le 26 novembre, en effet, des affrontements eurent lieu à Kinshasa. Trois candidats, Joseph Kabila, Étienne Tshisekedi et Vital Kamerhe, avaient l'intention d'y tenir un dernier meeting. Mais des affrontements eurent lieu, qui firent plusieurs morts (3, 5, 7 ?, selon les sources) et qui justifiaient la décision prise par le gouverneur de la ville de Kinshasa, André Kimbuta, d'interdire tous les meetings prévus par les candidats. Mesure qui suscita la frustration et le mécontentement des orateurs prévus.

Les difficultés logistiques aussi persistèrent jusqu'au jour du scrutin. La CENI avait affrété hélicoptères et avions (en partie de la MONUSCO) pour déployer le matériel électoral à travers le pays. Or deux jours avant le scrutin, une partie importante de cette flotte ne put décoller pour des raisons météorologiques.

6. Le scrutin

Jusqu'à la veille du scrutin, le suspense perdurera : s'ouvrira, s'ouvrira pas ? Mais le président de la CENI, Daniel Ngoy Mulunda, avait affirmé que, malgré les difficultés rencontrées, les élections se tiendraient à la date annoncée. Il tint parole.

Les heures prévues officiellement pour l'ouverture des bureaux de vote sont de 6 h à 17 h, soit un laps de temps de onze heures. Mais des retards parfois fort longs (plusieurs heures) ont été provoqués par l'attente du matériel électoral, obligeant certains bureaux de vote à rouvrir le lendemain. Il est arrivé que des bureaux de vote soient obligés de reporter le scrutin de un à deux jours.

Des irrégularités et des fraudes sont signalées à plusieurs niveaux. Les noms de nombreux électeurs enrôlés ne figuraient pas sur les listes, ce qui provoqua mécontentement et frustration au point qu'à Kananga des électeurs se trouvant dans ce cas ont incendié un bureau de vote. À Kinshasa, certains bureaux n'ont reçu que les bulletins de vote des législatives et pas ceux de la présidentielle ; dans un centre au Kasai-Oriental, les bulletins de la

présidentielle ne sont arrivés qu'avec retard. À Bibokoboko, en territoire de Fizi (province du Sud-Kivu), 262 bulletins seulement ont été fournis empêchant ainsi 11 000 électeurs de voter. La fraude due à la découverte de bulletins cochés en dehors de la procédure de vote a été signalée en de nombreux endroits. À titre d'exemple, la MONUSCO a saisi à l'aéroport de N'djili 14 palettes de bulletins en provenance d'Afrique du Sud déjà cochés n° 3, le numéro du candidat Joseph Kabila. À Kananga, des urnes remplies avant l'ouverture du scrutin ont été brûlées par la population en colère. À Mbuji-Mayi, des bulletins sur lesquels avait été « oublié » le candidat n° 11, Étienne Tshisekedi, ont également été brûlés. Dans un quartier de Goma, la population s'en est prise au chef d'un bureau de vote qui aurait complété lui-même des bulletins. Au Katanga, 50 bureaux n'ont pas reçu d'urnes, d'où la population en colère a brûlé un camion contenant des bulletins de vote. D'autres formes de fraude encore ont été mentionnées : le secret du vote non respecté, des électeurs analphabètes accompagnés dans l'isoloir par des témoins de partis politiques, ou encore, dans le Masisi, le rôle de témoin accaparé par des militaires faisant pression sur les électeurs pour voter en faveur de certains candidats.

À Lubumbashi, deux bureaux de vote ont été attaqués par des hommes armés faisant plusieurs morts dans l'un des deux. À Kananga, pour la même raison que celle évoquée plus haut, des bureaux de vote ont été incendiés. À Mbuji-Mayi, plusieurs personnes trouvées en possession de bulletins cochés au profit d'un candidat ont été battues par la population. Une église a été incendiée par des électeurs accusant son pasteur de receler des bulletins de vote. À Kananga, ce fut une observatrice soupçonnée de tricherie qui fut battue par des électeurs.

La CENI n'a pas manqué de réagir face à la situation. À la mi-journée du scrutin, son vice-président, Jacques Djoli, s'il déclarait à Radio Okapi : « Les élections se déroulent globalement de façon satisfaisante », admettait cependant que s'étaient produits « quelques incidents malheureux ». Il évoquait sans précision le phénomène du bourrage des urnes ; il reconnaissait l'ouverture tardive de certains bureaux, mais affirmait que le laps de temps de onze heures pour voter serait respecté ; à propos des erreurs sur les listes d'électeurs, il soulignait que la possibilité de faire des corrections était prévue et qu'il s'agissait d'erreurs techniques et matérielles ne pouvant pas compromettre la crédibilité des élections. Après la clôture du scrutin le 28 novembre, le rapporteur de la CENI, Mathieu Pita, déclarait que les irrégularités ayant émaillé le déroulement des élections étaient mineures, que les bureaux où le vote n'avait pu avoir lieu allaient être à nouveau ouverts. Quant aux bulletins « précochés », il se voulut rassurant, affirmant que « ces bulletins ne sont pas comptés » (Radio Okapi, 28 et 29 novembre 2011). Le

président de la CENI, Daniel Ngoy Mulunda, dans une conférence de presse le 29 novembre, certifiait qu'« il n'y a eu des problèmes que dans 485 bureaux, soit moins de un pour cent des 63 865 bureaux » (Belga, 29 novembre 2011).

7. Les lendemains du vote

Dès le 29 novembre, dans un communiqué envoyé à Radio Okapi, Léon Kengo wa Dondo, Antipas Mbusa Nyamwisi et Adam Bombole demandent l'invalidation des scrutins présidentiel et législatif, dénonçant « les graves manquements et irrégularités » qui se sont produits lors du déroulement du vote. Ils dénoncent en particulier :

- l'utilisation des moyens de l'État par le candidat n° 3, Joseph Kabila ;
- l'interdiction des derniers meetings électoraux et la séquestration du candidat n° 11, samedi 26 novembre à l'aéroport de N'djili ;
- la non-ouverture d'un certain nombre de bureaux de vote et de dépouillement sur toute l'étendue de la RDC ;
- la désorientation des électeurs provoquée par la délocalisation de bureaux de vote ;
- la présence de toute personne détentrice d'une carte d'électeur dans les bureaux de vote même si elle n'est pas reprise sur les listes électorales ;
- l'insuffisance des bulletins de vote dans de nombreux bureaux ;
- l'existence de plusieurs bureaux de vote fictifs ou non localisables ;
- la découverte de plusieurs cartons de bulletins de vote vierges ou remplis au profit du candidat n° 3 et des députés de son obédience ;
- le refus d'admettre la présence des témoins de l'opposition lors du dépouillement dans plusieurs bureaux.

On craint pour les lendemains de ce scrutin controversé. Le Conseil de sécurité de l'ONU en appelle à tous les candidats pour qu'ils s'emploient à maintenir le calme et gardent une attitude de réserve en attendant les résultats. Il condamne les violences dans certaines parties du pays et exhorte les candidats et leurs partisans à s'abstenir de tout acte de violence appelant à traduire en justice les auteurs de tels actes. Il déclare cependant aussi s'inquiéter des difficultés logistiques et techniques qui se sont produites durant le scrutin (AFP, 3 décembre 2011).

La Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), en date du 3 décembre, commence par féliciter la population congolaise pour son « implication remarquable », sa « participation responsable », « d'une manière active et vigilante », dans le déroulement du scrutin. Elle reconnaît l'effort qu'a déployé la CENI pour tenir les élections à la date prévue « dans des conditions très difficiles ». Mais elle note néanmoins que « des irrégularités, des tentatives de fraude et des scènes de violence ont été observées et signalées

par ses observateurs. L'on a malheureusement enregistré des pertes en vies humaines. [...] Ces faits déplorables doivent interpeller notre gouvernement, la CENI, les acteurs politiques et la population congolaise tout entière. [...] La CENCO invite instamment le peuple congolais, les acteurs politiques et la CENI à s'en tenir impérativement à la vérité des urnes telle qu'exprimée et affichée au niveau des bureaux de vote [...], incite celui qui aura effectivement remporté le scrutin selon la vérité des urnes à éviter tout triomphalisme. [...] Au perdant [...] la CENCO demande de tirer les leçons de son échec ». Enfin, elle invite la population congolaise au calme et à la paix, et rappelle à l'armée et à la police nationale qu'elles « doivent garder leur caractère apolitique et républicain » (Appel du Comité permanent de la Conférence épiscopale nationale du Congo face à la situation actuelle du pays, 3 décembre 2011).

Un rapport de Human Rights Watch, paru le 2 décembre, suscita de nombreuses réactions. Il fait état de 18 morts survenues entre le 26 et le 28 novembre. Au sujet des violences qui eurent lieu à l'aéroport de N'djili, le rapport signale que 12 personnes, dont des partisans de l'opposition et des personnes qui vauaient à leurs occupations habituelles ou rentraient chez elles, ont été tuées par balles et 41 blessées, les soldats de la garde républicaine ayant ouvert le feu sans discernement (Grandslacstv Newspaper, n.d.).

Dans un premier temps, le ministre de la Communication et des Médias et porte-parole du gouvernement, Lambert Mende Omalanga, fit paraître un démenti qualifiant le rapport de fantaisiste. Néanmoins, le gouvernement saisit la Haute Cour militaire pour qu'elle ouvre une enquête et porta plainte contre X suite aux accusations figurant dans le rapport de Human Rights Watch (AFP, 3 décembre 2011).

Dans sa conférence de presse évoquée ci-dessus, le président de la CENI affirme que le scrutin ne sera pas annulé. Il invite les candidats à attendre le résultat des urnes et à ne pas se livrer à une « fuite en avant ». Mais il annonce l'annulation des résultats des bureaux où les témoins ont été empêchés de participer aux opérations de vote ou de dépouillement sans motifs valables. Enfin, il déclare aussi que tout candidat, parti ou regroupement politique, auteur ou coauteur de destruction du matériel et des installations de la CENI, sera poursuivi en justice (Radio Okapi, 30 novembre 2011).

À la phase du scrutin du 28 novembre 2011, les tricheries constatées dans les deux camps – relevées par exemple dans le rapport d'observation d'Apollinaire Muholungu Malu-Malu – ne doivent pas conduire à créditer l'ordre du scrutin affiché par la CENI comme étant le plus probable. Ce serait rendre un jugement de Salomon. Il y a lieu de tenir compte du nombre et de l'ampleur exacts de cas de tricheries dans l'ensemble du pays, une chose qui, dans l'état actuel, ne serait pas réalisable. À part le fait que la mauvaise qualité de l'organisation discrédite d'abord la CENI, et en ne considérant

que la part des irrégularités relevées, on observe par exemple que les villes de Kinshasa et de Mbuji-Mayi détiennent un triste record. C'est déjà dans ces fiefs favorables à l'opposition que le nombre d'enrôlés a été faible, et le nombre de sièges a fortement régressé par rapport à 2006.

8. Les résultats de l'élection présidentielle publiés par la CENI

La CENI avait prévu de publier les résultats provisoires de l'élection présidentielle le 6 décembre 2011. Mais elle en retarda l'annonce de 48 heures une première fois, puis une deuxième fois de 24 heures. C'est donc finalement le 9 décembre 2011 que les résultats furent publiés, tels que figurant dans le tableau 2.

Il aurait été intéressant de situer dans les régions du pays la répartition des votants par rapport à celle des enrôlés. Comme déjà évoqué, la carte d'électeur servait à plusieurs rôles et le vote n'est pas obligatoire. Toutefois cet élément peut permettre d'estimer les régions favorisées ou pas en kits électoraux puis en nombre de bureaux de vote. À partir du nombre d'enrôlés et des sièges attribués aux régions, il avait été souligné ci-dessus que certaines régions ralliées à l'opposition paraissent déjà avoir été défavorisées. Au niveau du scrutin du 28 novembre 2011, cet élément pourrait servir d'indicateur menant à cette question de la tricherie en faveur ou pas de certains candidats. Ajouter à cela les nombreuses failles dans l'organisation du scrutin (cf. texte de Noël Obotela) qui vont avoir des effets sur le nombre des votants.

Tableau 2. Résultats de l'élection présidentielle

Numéro d'ordre	Nom des candidats	Voix obtenues	%
01	Andeka Djamba Jean	128 820	0,71
02	Bombole Intole Adam	126 623	0,70
03	Kabila Kabange Joseph	8 880 944	48,95
04	Kakese Malela François Nicéphore	92 737	0,51
05	Kamerhe Lwa-Kanyiginyi Vital	1 403 372	7,74
06	Kashala Lukumuena Oscar	72 260	0,40
07	Kengo wa Dondo Léon	898 362	4,95
08	Mbusa Nyamwisi Antipas	311 787	1,72
09	Mobutu Nzanga Ngbangawe François Joseph	285 273	1,57
10	Mukendi Kamama Josué Alex	78 151	0,43
11	Tshisekedi wa Mulumba Étienne	5 864 775	32,33
Total		18 143 104	100,00

Le 16 décembre 2011, la Cour suprême de justice siégeant comme Cour constitutionnelle rendait son arrêt proclamant élu à la majorité simple de 48,95 % président de la République Joseph Kabila, pour un second mandat de cinq ans. Par ailleurs, elle rejetait comme non fondé le recours en annulation des élections introduit par Vital Kamerhe.

9. Les rapports de missions d'observation électorale

Plusieurs missions d'observation électorale firent rapport sur base des constats de leurs équipes de terrain, rapports qui souvent se complètent ou se recoupent, comme l'illustrent les trois exemples suivants.

1. Le 10 décembre 2011, le Centre Carter publiait une déclaration portant sur la compilation et les résultats de l'élection présidentielle. Les constats des observateurs du Centre sont entre autres les suivants. « La qualité et l'intégrité du processus de compilation ont varié à travers le pays, allant de la bonne application des procédures à des irrégularités graves, y compris la perte de près de 2 000 plis contenant des résultats de bureaux de vote à Kinshasa [...] (représentant à peu près 350 000 électeurs) [...] À cela viennent s'ajouter 1 000 autres plis qui ont été perdus dans le reste du pays (représentant 500 000 électeurs) [...] dans différents endroits, notamment plusieurs circonscriptions de la province du Katanga, là où ont été constatés des taux de participation très élevés de 99 % voire 100 %, les résultats étaient favorables au président sortant, Joseph Kabila. Ces observations ainsi que la mauvaise gestion du processus de ramassage et de compilation des résultats compromettent l'intégrité de l'élection présidentielle [...] Les problèmes observés durant la phase de compilation et les chiffres annoncés sont aggravés par la difficulté d'accès des observateurs aux centres de compilation à travers le pays et à l'absence d'accès officiel au centre national des résultats à Kinshasa [...] Dans certains cas, des membres haut placés de la CENI ont directement entravé l'observation du Centre Carter. Dans plusieurs CLCR (Centres locaux de compilation des résultats) observés (entre autres Boma, Matadi, Bandundu, Mweka), les observateurs du Centre Carter ont trouvé un processus de compilation qu'ils ont trouvé acceptable ou satisfaisant dans 60 % des cas. L'évaluation des autres varie avec 40 % jugés pauvres [...] Le processus de compilation à Kinshasa et à Lubumbashi s'est avéré particulièrement problématique. Le manque de préparation évident dans ces deux grandes villes a entraîné de graves irrégularités et a produit un manque de crédibilité dans le processus de compilation [...]. Cette déclaration ne remet pas en cause l'ordre des résultats des candidats tel qu'annoncé par la

CENI, mais précise que le processus de compilation est non crédible » (The Carter Center News, 2011).

2. La mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE), de son côté, présentait, le 13 décembre 2011, dans un communiqué de presse, les résultats de son analyse post-scrutin. Ses observations sont notamment les suivantes. Près de 3,2 millions d'électeurs ont voté sur des listes de dérogation ou d'omis, soit plus de 17 % du total des votants. Au sujet de la procédure de compilation au niveau des CLCR et de la transmission à Kinshasa, l'organisation a été plutôt efficace au Bas-Congo, au Nord-Kivu, dans certaines parties de la Province-Orientale. Mais l'organisation des CLCR a été plus difficile, voire chaotique, à Kinshasa, au Sud-Kivu, en Équateur, au Sud-Katanga. La transmission des plis sécurisés à destination de la CENI, du Secrétariat exécutif provincial et de la Cour suprême de justice n'a pas été systématique et immédiate, et le système de transmission des résultats par satellite n'était pas présent partout. La procédure de compilation des résultats au niveau des CLCR a connu plusieurs entorses qui obligent à poser la question de la crédibilité des résultats de plusieurs CLCR. Ces procédures ont été jugées peu transparentes au Katanga, dans le Sud-Kivu, à Kinshasa et dans la Province-Orientale où plusieurs témoins et observateurs ont été empêchés d'observer l'ensemble des étapes de la compilation. Enfin, la CENI a demandé à plusieurs CLCR de ne pas afficher immédiatement les résultats de la compilation, mais de les envoyer d'abord au siège de la CENI pour un « contrôle de cohérence », à Goma, Mbandaka, Mbanza-Ngungu, Kinshasa, Kisangani et Lubumbashi. La CENI a refusé l'accès des témoins au Centre national de traitement. Un nombre important de résultats de bureaux de vote, répartis sur l'ensemble du territoire, n'ont pas été comptabilisés ; il s'agit, selon la CENI elle-même, de 4875 bureaux, ce qui représenterait 1,6 million d'électeurs. Si la CENI a finalement publié les résultats détaillés par bureau de vote, ils ne comprennent pas le scan des procès-verbaux de chaque bureau établis à la fin du dépouillement. Ces résultats ne reprennent que la saisie informatisée des PV réalisée au sein des CLCR, parfois sans témoin. Plusieurs résultats de bureaux de vote rendus publics le soir du dépouillement et observés par les équipes de la MOE UE, notamment à Lubumbashi, ne correspondent pas à ceux publiés par la CENI (Union européenne, 13 décembre 2011).

3. Dans la déclaration de la mission d'observation des élections du Conseil des organisations non gouvernementales de la Communauté de développement d'Afrique australe (CONG-SADC), il est signalé notamment ceci : « [...] Bien que certains bureaux de vote soient organisés et que le vote

s'y déroulât convenablement, nous avons néanmoins observé dans plusieurs bureaux de vote de sérieux problèmes liés à la logistique et au management. [...] nos observateurs ont observé dans tous les bureaux de vote visités, plus particulièrement à Kinshasa, que les noms d'un grand nombre d'électeurs ne figuraient pas sur les listes de vote. [...] la mission a aussi reçu les rapports faisant état de bourrage des urnes et de tentatives de fraude qui ont conduit aux affrontements entre la police et les électeurs. [...] nous avons aussi observé des pratiques qui violent le secret du vote [...] nos observateurs ont aussi noté que les chefs locaux incitaient les électeurs alignés en file indienne à voter en faveur du candidat n° 3. » La mission observe cependant dans les bureaux de vote visités « l'exactitude des chiffres et le sérieux ». Elle fait état de ce que l'accès au Centre national de traitement a été refusé aux observateurs de la CONG-SADC et d'autres organisations, ce refus ayant créé « un climat de suspicion et [...] de ce fait compromis la transparence du processus électoral ». Des irrégularités ont également été observées dans la transmission des matériels électoraux et des résultats des bureaux de vote aux centres de compilation provinciaux et enfin au centre national de compilation (CONG-SADC, 15 décembre 2011).

10. Les réactions suite à la publication des résultats de l'élection présidentielle et des constats opérés par les missions d'observation électorale

Le cardinal Laurent Monsengwo, se référant aux constats de la CENCO et de plusieurs observateurs nationaux et internationaux, en vint à poser la question de la crédibilité de l'élection, comme en atteste, souligne-t-il, le rapport du Centre Carter. Il conclut que les résultats publiés par la CENI ne sont conformes ni « à la vérité ni à la justice ». Ces résultats étant provisoires et devant être confirmés par la Cour suprême de justice, il ajoute : « Nous demandons aux contestataires d'interjeter appel, de recourir aux voies de droit et de ne pas se livrer à la violence. Dix-huit morts pour des élections, c'est trop ! Dans ce cadre, l'Église est moralement tenue à offrir son aide à la justice pour établir la vérité des urnes là où ont été ses observateurs. Que la Cour suprême se sente donc en conscience interpellée par le peuple congolais tout entier » (Déclaration du cardinal Laurent Monsengwo Pasinya sur l'élection présidentielle en RDC, 12 décembre 2011).

L'opposition politique, s'étant réunie les 12 et 13 décembre 2011, rendit public le résultat de ses délibérations. Elle condamna les violences qui causèrent « la perte de plusieurs vies humaines avant, pendant et après les opérations de vote ». Elle proclama « le rejet des résultats publiés par la

CENI » et confirma « sa volonté de ne se soumettre qu'à la seule vérité des urnes afin de garantir au peuple congolais le respect de son suffrage ». Elle attesta la victoire de Tshisekedi, saluant « le suffrage exprimé par le peuple congolais en faveur de Monsieur Étienne Tshisekedi ». Elle observa que le président de la CENI « a fait un passage en force en proclamant Monsieur Kabila comme président de la République avec la complicité des autres membres du Bureau, y compris malheureusement des trois membres issus de l'Opposition qui pourtant, de par leur présence, devaient garantir la crédibilité et la transparence des élections » (Opposition politique congolaise, 13 décembre 2011). Il convient toutefois de remarquer que ces représentants de l'opposition s'abstinrent de faire appel à la Cour suprême de justice pour contester les résultats proclamés des élections.

Tel ne fut pas le cas de Vital Kamerhe, qui déposa un recours en annulation des élections devant cette Cour avant l'expiration du délai pour le dépôt des recours du contentieux électoral fixé le 12 décembre à 16 heures. Il le faisait cependant sans illusion, puisqu'il mettait en cause l'indépendance des hauts magistrats, affirmant que certains d'entre eux avaient été nommés en violation de la Constitution au début et au cours de la campagne électorale, et disant savoir d'avance que la décision de la CSJ serait en faveur du président Kabila (Radio Okapi, 12 décembre 2011).

Les milieux internationaux ne tardèrent pas à réagir face aux informations fournies par les différentes missions d'observation électorale. La MONUSCO s'est dite préoccupée par les irrégularités constatées dans la gestion du processus de compilation des résultats de l'élection présidentielle, et prend acte en particulier à ce sujet du rapport de la mission d'observation électorale du Centre Carter. Elle a appelé les parties en présence à résoudre tout différend par des voies pacifiques à travers les institutions *ad hoc* : la Cour suprême de justice et le Comité national de médiation du processus électoral. Elle a réitéré son appel aux acteurs politiques de s'abstenir de tout acte d'incitation à la violence et à la confrontation. Elle a enjoint la CENI de s'assurer que les opérations en cours relatives aux résultats des élections législatives soient menées de manière transparente. Enfin, elle a recommandé à la CENI de prendre, lors des futures élections, les mesures correctives permettant d'éviter les problèmes rencontrés lors de l'élection présidentielle (Radio Okapi, 13 décembre 2011).

Les États-Unis, par la voix de la secrétaire d'État Hillary Clinton, se sont dits « profondément déçus » de la validation des résultats provisoires par la Cour suprême de justice en ce qui a trait à la réélection du président Joseph Kabila, sans qu'il ait été procédé à une évaluation complète des informations relatives à des irrégularités. Ils estiment que la gestion et l'exécution technique de ces élections ont laissé à désirer et que les irrégularités constatées étaient

suffisantes pour changer les résultats de l'élection présidentielle. Ils sont d'avis que les autorités congolaises avec des experts extérieurs devraient tirer les enseignements du processus actuel dans la perspective en particulier des élections futures. Ils exhortent tous les dirigeants politiques congolais à agir de façon responsable et à renoncer à la violence. Ils demandent aux autorités congolaises d'ouvrir des enquêtes et d'empêcher toute violation des droits humains en rapport avec les élections, et exhortent les forces de sécurité à faire preuve de retenue dans leurs efforts de maintien de l'ordre. Les États-Unis continuent d'offrir leur assistance au peuple congolais, et le soutiennent dans sa recherche d'une paix et d'une démocratie plus grandes dans leur pays et dans toute la région (VOA, 20 décembre 2011).

L'ambassadeur de Russie en RDC a souligné qu'il fallait utiliser les mécanismes légaux existants pour trouver une solution à l'amiable aux problèmes posés. Il a ajouté que la communauté internationale reste déterminée à soutenir le processus, mais que c'est aux autorités congolaises de trouver des solutions par des voies pacifiques. « La démocratie commence par appliquer la loi pour trouver la solution à tous les problèmes intérieurs du Congo, sans ingérence de l'extérieur », a-t-il conclu (Radio Okapi, 15 décembre 2011).

La représentante de l'Union européenne, Catherine Ashton, dans une déclaration du 20 décembre 2011, soulignait entre autres que l'UE constate que la Cour suprême de justice « a confirmé les résultats proclamés par la CENI en dépit de défaillances relevées par les autorités congolaises elles-mêmes et la CENI ». « L'UE, ajoute-t-elle, souhaite d'abord rendre hommage au peuple congolais qui est allé voter en grand nombre et pacifiquement. Dans ce contexte, l'UE réitère sa préoccupation quant aux déficiences sérieuses et l'absence de transparence dans la compilation et la publication des résultats [...] affectant la confiance dans le processus électoral. L'UE réévaluera son soutien aux prochaines étapes du processus démocratique congolais. Il importe à présent que des leçons soient tirées sans attendre [...] L'UE encourage résolument la CENI et les autorités congolaises à tenir compte des préoccupations des missions d'observation, à mettre en œuvre leurs recommandations et à s'ouvrir à la coopération avec l'opposition » (Union européenne, 20 décembre 2011).

Le ministre belge des Affaires étrangères, Didier Reynders, dans un communiqué de presse, déclare prendre note « des résultats définitifs des élections législatives proclamés par la Cour suprême de justice ». Il rappelle que « la Belgique n'a cessé d'appeler les institutions responsables à tout entreprendre pour rendre le processus électoral transparent afin que les résultats soient crédibles ». Il regrette que « la Cour suprême de justice n'ait pas usé de ses prérogatives pour un examen plus approfondi, critique

et indépendant des résultats. Il rend avant tout hommage à la participation exemplaire du peuple congolais au suffrage. Il regrette une fois de plus que de trop nombreuses déficiences et irrégularités aient dû être constatées lors de la collecte et de la compilation des résultats. Bien que ces déficiences ne paraissent pas de nature à remettre en cause l'ordre des résultats, elles affectent malheureusement l'intégrité du scrutin » (Congo Forum, 17 décembre 2011).

De son côté, le Premier ministre Elio Di Rupo, tout en soulignant avoir critiqué la manière dont le dépouillement avait été exécuté, devait formuler le vœu que l'on aboutisse « à un résultat qui sera crédible ». Quant au sénateur Philippe Moureaux, face à la suspicion dont les élections font l'objet, il estima qu'« il faut demander avec force que l'on procède au recomptage des voix afin que la vérité des urnes apparaisse. Si cela s'avère impossible, l'exigence de nouvelles élections contrôlées de A à Z par une instance neutre s'imposerait » (rtbf.info, 27 janvier 2012).

11. Joseph Kabila président...

Le 20 décembre 2010, Joseph Kabila prêtait serment devant la Cour suprême de justice. Deux jours plus tôt, un important dispositif sécuritaire avait été déployé à Kinshasa en préparation de l'événement. La cérémonie eut lieu à la Cité de l'Union africaine. Elle commença par des prières lues par les représentants de diverses confessions religieuses ; des militants de la Majorité présidentielle et du PALU assuraient l'animation. Au cours d'une audience solennelle, la Cour suprême de justice procéda à la lecture du réquisitoire du procureur général de la République, puis à celle de l'arrêt annonçant les résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre. Joseph Kabila prêta ensuite serment, reçut quelques symboles du pouvoir remis par les hauts magistrats de la République et les chefs coutumiers de la République (Radio Okapi, 20 décembre 2011). Dans son discours d'investiture qui suivit, Joseph Kabila promit de travailler avec toutes les forces politiques congolaises, si les intérêts du pays le lui demandaient, et d'améliorer la vie sociale des Congolais. Il rendit un « vibrant hommage au peuple congolais pour la maturité, l'ordre et la discipline dont il a fait montre depuis le début du processus électoral ». Il souligna qu'entre « des promesses chimériques » et la « perspective de la paix et la stabilité, la poursuite de la reconstruction du pays et la crédibilité du projet de sa modernisation », les électeurs avaient opté pour « la continuité et l'œuvre grandiose commencée à [son] initiative ». Il fustigea « les appels à la violence » et salua les forces de sécurité ayant « fait preuve de patriotisme et de professionnalisme avant, pendant et après le scrutin » (rtbf.be info, 20 décembre 2011 ; VOANews.com, 20 décembre 2011).

Mais ce qui retint surtout l'attention des médias fut l'absence des chefs d'État invités, à l'exception de celui du Zimbabwe, Robert Mugabe. Ils s'étaient fait représenter par leurs ambassadeurs ou l'un ou l'autre de leurs ministres, et dans le cas de la République centrafricaine par le président de l'Assemblée nationale. Le ministre belge des Affaires étrangères Didier Reynders n'assista pas non plus à la cérémonie ; la Belgique fut représentée par son ambassadeur. Parmi les nombreux organes de presse à avoir relayé la cérémonie d'investiture, il en est plusieurs dont Grand Kasaï info qui voient dans cette faible représentation étrangère une forme de boycott ; Afrik53.com et *Jeune Afrique* la présentent comme un « affront qui sonne comme un terrible désaveu pour Joseph Kabila » ; RFI évoque « un grand isolement diplomatique » ; *IWACU-Les voix du Burundi* qualifie cette investiture d'« enterrement de la fierté africaine ».

Trois jours après la cérémonie d'investiture du président Joseph Kabila, soit le 23 décembre 2011, c'est à son domicile qu'Étienne Tshisekedi prêta à son tour serment en présence de partisans et de membres de l'opposition. La cérémonie initialement prévue au stade des Martyrs ne put avoir lieu, l'armée en ayant bloqué l'accès. Les Congolais qui avaient bravé l'interdiction de manifester en faveur de Tshisekedi se regroupèrent dans le quartier de Limete, « fief » de ce dernier. Ils furent dispersés par les forces de l'ordre (*Jeune Afrique*, 23 décembre 2011).

12. Les problèmes de compilation pour les résultats des législatives

La façon dont les modalités de la compilation pour l'élection présidentielle s'étaient déroulées ayant entraîné les critiques évoquées plus haut, les leçons allaient-elles en être tirées pour la compilation des résultats des législatives ? La réponse est non, que du contraire. L'annonce par la CENI des résultats définitifs fut retardée à plusieurs reprises, les opérations de compilation ayant été interrompues. En effet, dans un communiqué du 21 décembre 2011, la CENI annonçait la suspension partielle de la compilation des résultats des élections législatives en attendant l'arrivée d'une équipe de supervision et d'appui technique, tout en précisant que les résultats n'ayant fait l'objet d'aucune contestation seraient publiés. Le vice-président de la CENI, Jacques Djoli, dans une interview à Radio Okapi, fournissait des précisions quant à l'appel à cette équipe d'experts. Étant donné les nombreuses réclamations dont la CENI avait été saisie par les candidats et les partis politiques, les plaintes de fraude et de falsification des résultats, les interpellations qu'elle avait reçues des observateurs lors de l'élection présidentielle et les problèmes qu'avaient connus certains centres locaux de compilation des résultats, il avait

été décidé de faire appel à un groupe d'experts internationaux. La Grande-Bretagne et les États-Unis avaient marqué leur accord et travailleraient avec la coordination et l'appui de la MONUSCO. L'objectif poursuivi était de valider le travail effectué, de vérifier les cas où des contestations s'étaient manifestées et de fournir une assistance technique visant à améliorer les mécanismes de compilation. « Notre travail maintenant avec les équipes internationales, c'est d'améliorer ce concept opérationnel, de sorte que les législatives puissent nous offrir des députés qui représentent réellement leurs électeurs », déclara-t-il (Radio Okapi, 23 décembre 2011).

Mais quelques jours plus tard, dans un communiqué du 27 décembre 2011, brusque changement de cap : la CENI confirmait la reprise des travaux de compilation dans tous les CLCR et la poursuite de la publication des résultats ne faisant pas l'objet de contestations fondées. Elle précisait par la voix de son président, Daniel Ngoy Mulunda, que la reprise des travaux n'était pas nécessairement conditionnée par la présence des experts. Les opérations ne devaient cependant reprendre que le 29 décembre 2011 (Radio Okapi, 28 décembre 2011).

Un groupe d'experts composé de membres de deux ONG américaines – International Foundation for Electoral Systems (IFES) et National Democratic Institute for International Affairs (NDI) – séjournèrent en RDC du 5 au 13 janvier 2012. Ce bref séjour s'explique par le fait que les experts n'eurent pas accès aux données qui leur étaient nécessaires pour accomplir leur travail, ces données étant indisponibles. Ils plièrent donc bagage et rentrèrent à Washington. Pendant leur séjour en RDC, ils s'entretenirent avec les autorités électorales, les principaux partis politiques, les observateurs électoraux congolais et internationaux et d'autres acteurs encore. La conclusion à laquelle ils ont abouti, et qui est publiée dans un rapport paru le 25 janvier 2012, est qu'il faut une évaluation générale du processus électoral en RDC, c'est-à-dire donc un recomptage « général » des voix tant pour les législatives que pour la présidentielle. Ils demandent en outre la recréation de la CENI et la mise en place d'un mécanisme pour gérer la crise.

13. Les résultats des élections législatives

C'est le 2 février 2012 que la CENI publia les résultats presque complets des élections législatives (des résultats partiels avaient déjà été diffusés antérieurement). Il serait trop long de présenter les résultats complets portant sur les 500 sièges à pourvoir. Selon les données partielles suivantes qui sont encore à compléter (les élections dans sept circonscriptions ayant été annulées, elles doivent être recommencées), et à confirmer (les résultats ne

seront définitifs qu'après que la Cour suprême de justice se sera prononcée sur leur validité), la répartition des sièges se présente ainsi :

D'une première analyse des données du tableau 3 il ressort que les partis alliés du PPRD (qui détient seul 58 sièges sur les 432 publiés) remportent la majorité des sièges à l'Assemblée nationale et que l'opposition sera désormais conduite par l'UDPS et non plus par le MLC. Il est à noter aussi que l'ensemble des 6 partis alliés au PPRD et les 8 partis « d'opposition » ne représentent que 300 des 500 sièges que compte l'Assemblée nationale. Celle-ci sera donc composée d'un nombre relativement élevé de membres de petits partis, ce qui jouera un rôle important dans l'établissement des futures alliances. Mais au vu des moyens dont il dispose, il est à penser que le camp présidentiel profitera davantage des alliances qui seront nouées.

Tableau 3. Résultats des élections législatives

Noms des partis politiques	Nombre de sièges
PPRD, PPPD, RRC, ECT, MIP, NAD	130 sièges
UDPS	42 sièges
MSR	32 sièges
MLC	22 sièges
PALU	19 sièges
UNC	18 sièges
AFDC	17 sièges
ARC	16 sièges
UFC	4 sièges

Source : *KongoTimes* du 2 février 2012.

Des voix provenant de divers milieux plaident en faveur de « l'annulation » ou de « l'invalidation » des scrutins présidentiel et législatifs. Vingt recours pour contestation des résultats des élections législatives avaient été déposés auprès de la Cour suprême de justice à la date du 31 janvier 2012, la date butoir étant le 4 février. De son côté, la CENI a déféré à la Cour suprême de justice les cas de 14 candidats pour actes de violence.

Conclusions

Il convient sans doute d'insister, avant d'essayer de tirer quelques conclusions générales du scrutin 2011, sur le fait qu'organiser des élections dans un pays tel que la République démocratique du Congo présente d'énormes difficultés tant du point de vue de la logistique, du coût, que des ressources humaines. De plus, contrairement aux précédentes élections, elles

ont été assumées en grande partie par la RDC elle-même tant du point de vue financier (environ 80 %) que du point de vue organisationnel, même si l'État congolais a bénéficié du concours de la MONUSCO, et des apports de pays étrangers, surtout en fin de parcours. L'expérience acquise en 2006 ne fut pratiquement d'aucun secours, les équipes responsables ayant été renouvelées. En dépit de toutes les critiques formulées à l'encontre de la CENI, elle finit par organiser jusqu'à leur terme les élections présidentielle et législatives, mais qui, faut-il le rappeler, ne sont que les deux premières étapes d'un long processus électoral.

Cela étant, il a été largement reconnu, en partie par les autorités congolaises elles-mêmes, mais surtout par plusieurs missions d'observation électorale, que la logistique du scrutin a comporté de telles failles que sa crédibilité en a été préjudiciée. Quelle que soit l'issue finale de la procédure électorale (l'arrêt de la Cour suprême de justice portant sur les résultats des élections législatives n'étant pas encore paru à ce jour), ce défaut de fiabilité contribuera à éroder la légitimité du vainqueur. Or, c'est bien là une des missions essentielles (sinon la seule) d'une élection : assurer la légitimité des élus. Ce qui impose que le scrutin soit ouvert, la liberté d'expression garantie, et les procédures transparentes.

La question relative à l'ordre des élus reste, au stade actuel, sans réponse vérifiable et sans doute le restera-t-elle même si un recomptage (peu probable) avait lieu. L'authenticité et la mise à disposition de tous les documents nécessaires à cet effet ne pouvant être garanties.

Face aux déficiences constatées en ce qui concerne les procédures et leur encadrement, la maturité dont a fait preuve le corps électoral a été largement reconnue. Ceci témoigne de ce que les électeurs non seulement ont pris conscience de la signification de leur vote, mais aussi ont désormais la volonté de s'assurer qu'il soit respecté. Volonté qu'ils manifestent de façon active, quitte même parfois à utiliser des moyens extra-légaux.

En ce qui concerne les fraudes, ce qui peut sembler étonnant est leur caractère quasi public. Elles ont été commises au vu du personnel électoral, des électeurs (ce qui leur permet de réagir), des observateurs, sans grand souci de camoufler ou de cacher les manipulations diverses. Comment expliquer cette attitude de la part de la classe politique ? Est-ce, dans son chef, le sentiment que les électeurs ne sont que des pions sur un échiquier où elle seule est le maître du jeu et dès lors a le « droit » de tricher ? Ou est-ce la culture de la corruption répandue à travers toutes les strates de la société qui fait que la fraude soit jugée comme un phénomène « normal » dans un système politique fonctionnant sur un mode « informel » ? En tout état de cause, le fait de n'avoir pas perçu que ces procédés seraient jugés par les électeurs comme une manière de les bafouer, de les priver de l'acte

politique devenu essentiel à leurs yeux – l'exercice du droit de vote –, allait se retourner contre eux par un effet de boomerang.

Une autre réflexion porte sur le rôle des partis durant ces élections. En fait, il a été d'une certaine manière récusé. Des partis satellites ont été créés autour d'un parti central, comme dans le cas du PPRD, pour tenter d'augmenter les suffrages en sa faveur. Des membres de partis se sont présentés comme indépendants dans leur circonscription, donc sans faire état d'une affiliation considérée comme susceptible de leur porter préjudice plutôt que de donner du crédit à leur candidature. Ceci manifeste, dans la sphère électorale, le manque de structuration de la vie politique congolaise. La personnification du pouvoir demeure omniprésente dans l'arène politique et l'idéologie politique est une grande absente. Les partis accusés, quand ils ont exercé le pouvoir, d'être les auteurs de promesses jamais tenues ou de plans jamais ou très incomplètement réalisés, soupçonnés d'être les instruments d'ambitions personnelles, ont été discrédités et, en conséquence, ne constituent plus des bases fiables pour se lancer dans des campagnes électorales.

Enfin, rappelons que ces deux élections ne sont que les premières étapes d'un parcours électoral qui se prolongera jusqu'à mi-2013. Les responsables politiques tireront-ils les leçons de leur déroulement ? À observer le cheminement de l'histoire politique congolaise depuis son accession à l'indépendance, et la façon dont se sont déroulées les élections présidentielle et législatives 2011, rien n'est moins sûr.

Bibliographie

AFP. 3 décembre 2011.

Afrik53.com. 21 décembre 2011.

Belga. 29 novembre 2011.

de Saint Moulin, L. 2011a. « Où en est la préparation des élections ? ». *Congo-Afrique* L (454) (avril) : 279-285.

de Saint Moulin, L. 2011b. « La construction de l'État congolais ». Communication au Forum national sur le rôle de l'État, Kinshasa, juin 2011. Texte inédit.

Commission électorale nationale indépendante (CENI). 2011 (8 oct.). « Élection présidentielle de 2011, Résultats provisoires ». Révérend Docteur Daniel Ngoy Mulunda-Nyanga, République démocratique du Congo : Kinshasa.

CONG-SADC. 2011 (15 déc.). « Déclaration sur la situation post-électorale en RDC : sonnette d'alarme afin d'éviter que la tension actuelle dégénère en crise politique ». Gaborone.

Congo Forum. 2011 (17 déc.).

« Discours du Président de la République lors de la présentation du projet de société ». 2011 (14 sept.). République démocratique du Congo : Kingakati-Buene.

Djoli Eseng'Ekeli, J. 2011. « La loi électorale : enjeux et perspectives ». *Congo-Afrique* L (454) (avril) : 261-278.

Ettang, D., Nzovu-Ouma, B. & Bakwesegha-Osula, M. 2011. « Gestion des violences liées aux élections : Élections en République démocratique du Congo ». *Accord, Policy and Practice Brief issue* 013 : 1-7.

GOMAFOCUS. « RDC : répartition des sièges pour les élections de 2011 ». <http://www.culturecogolaise.net/?p=8069>

Grand Kasai info. 2011 (19 déc.).

Grandslacstv Newspaper. n.d.

International Crisis Group. 2011a (5 mai). *Congo : Le dilemme électoral*. (coll. « Rapport Afrique 175 »).

International Crisis Group. 2011b (5 sept.). Update Briefing, Briefing Afrique N° 58, Kinshasa/Nairobi/Bruxelles.

IWACU Les voix du Burundi. 2011 (23 déc.).

Jeune Afrique. 2011 (23 déc.).

KongoTimes. 2011 (10 nov.). « Violences préélectorales en RDC : Réponse du Gouvernement congolais à l'ONU ».

KongoTimes. 2012 (2 fév.). « Législatives 2011 en RDC / Tous les partis ont perdu ! ».

Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. Kinshasa : République démocratique du Congo, juillet 2010.

Loi n° 11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales. Kinshasa : République démocratique du Congo, juin 2011.

« Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* (1^{er} février).

Loi n° 11/014 du 17 août 2011 portant répartition des sièges par circonscription électorale pour les élections législatives et provinciales. Kinshasa : République démocratique du Congo, août 2011.

Monsengwo Pasinya, L. (M^{gr}). 2011 (12 déc.). « Déclaration sur l'élection présidentielle en RDC ». Kinshasa.

MONUSCO (Nations unies Droits de l'homme Haut Commissariat). 2011 (nov.). « Rapport du Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'homme sur les droits

de l'homme et les libertés fondamentales en période pré-électorale en République démocratique du Congo ».

Omasombo, J. 2009. *République démocratique du Congo, Biographies des acteurs de la Troisième République*. Kinshasa-Lubumbashi-Tervuren : CEP-CERDAC-MRAC.

Opposition politique congolaise. 2011 (13 déc.). « Déclaration politique ». Kinshasa.

Le Phare. 2010 (28 juillet).

Radio Okapi. 11 mai 2011 ; 24 mai 2011 ; 7 juin 2011 ; 18 novembre 2011 ; 28 novembre 2011 ; 29 novembre 2011 ; 30 novembre 2011 ; 13 décembre 2011 ; 15 décembre 2011 ; 20 décembre 2011 ; 23 décembre 2011 ; 28 décembre 2011.

République démocratique du Congo. 2011 (8 déc.). Commission électorale nationale indépendante (CENI). Kinshasa.

RFI, 20 décembre 2011.

RLTV, 6 novembre 2011.

rtbf.info. 20 décembre 2011 ; 27 janvier 2012.

7sur7.cd. 9 novembre 2011.

Union européenne. 2011 (27 nov.). Mission d'observation électorale République démocratique du Congo. Communiqué de presse. Kinshasa.

Union européenne. 2011 (13 déc.). Mission d'observation électorale République démocratique du Congo. Communiqué de presse. Kinshasa.

Union européenne. 2011 (20 déc.). Déclaration de la Haute Représentante de l'UE au nom de l'UE sur les résultats définitifs des élections présidentielles en RDC et la poursuite du processus électoral en cours. Bruxelles : 18917/11, Presse 518.

Verbraeken, A. 2011 (22 avril). « East Congo, Chaos for getting a voters card ». Radio Netherlands Worldwide, Africa Desk (non paginé).

VOANews.com. 2011 (20 déc.).

BILANS D'ÉTAPE

CONSIDÉRATIONS ET PERSPECTIVES SUR LA QUESTION DE L'EXPLOITATION ILLÉGALE DES RESSOURCES MINÉRALES DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS ET SUR LE « DODD-FRANK ACT » AMÉRICAIN

Thierry De Putter

1. Brève mise en contexte

Le commerce artisanal et illégal des minerais dans l'Est de la République démocratique du Congo est un problème complexe qui comporte de nombreuses facettes et dont une des conséquences indésirables est qu'il contribue, ou pourrait contribuer, à entretenir la violence, notamment en fournissant à des groupes armés les moyens nécessaires à l'achat d'armement. Dans ce contexte, on a très fréquemment mentionné le commerce du coltan, mais le trafic de l'or concernerait des montants bien plus élevés¹, dans une opacité totale (de Koning 2010). Indirectement, le commerce illégal des minerais serait aussi à l'origine des violations des droits humains, dont le viol – utilisé délibérément comme arme de guerre – est l'exemple le plus médiatisé. Le conditionnel reste de mise dans cette ébauche de constat, parce que les liens de causalité stricte et univoque sont toujours malaisés à démontrer. Toutefois, les rares données fiables sur la répartition des viols, par exemple, suggèrent qu'ils sont effectivement plus nombreux dans les alentours des sites d'exploitation minière (comm. pers. D. Mukwege 2011).

Il n'est pas inutile de rappeler que le commerce artisanal des ressources minérales dans l'Est de la RDC représente tout d'abord une source de revenus indispensable pour la population locale, dans une région qui n'est que très imparfaitement contrôlée par l'État. Cependant, ce commerce présente

¹ Les statistiques concernant les flux d'or en provenance de la RDC et transitant par des capitales telles que Bujumbura et Kampala, notamment, font cruellement défaut. Les estimations vont de 8 tonnes/an (OCDE) à près de 40 tonnes/an (source proche du CEEC congolais). Cette fourchette d'estimation est mentionnée dans Resource Consulting Services (2011a : 6). Même en prenant l'hypothèse la plus basse, 8 tonnes d'or représentent, au cours de l'été 2011, plus de 280 millions d'euros.

plusieurs caractéristiques qui permettent de le qualifier d'« illégal » : tout d'abord, de nombreuses concessions ne sont pas exploitées effectivement par leur propriétaire légal, mais par des artisans et/ou des groupes armés, incluant des unités des FARDC. Ensuite, même lorsque les concessions sont exploitées par leur propriétaire, les taxes prévues aux Codes et Règlements miniers ne sont pas acquittées au profit de l'État, mais sont remplacées par divers prélèvements illégaux qui peuvent permettre aux groupes armés – lorsqu'ils sont les bénéficiaires de ces prélèvements – d'acquérir de l'armement (Stearns 2010 : 72-73). C'est ce mécanisme qui permet de faire le lien, évoqué ci-dessus, entre commerce illégal des ressources minérales et conflit (Collier 2007), voire de définir les « minerais de conflit » en RDC (dernière définition en date dans US Gov. H.R. 4173 2010 : sec. 1502)².

Il serait toutefois exagéré d'établir un lien de causalité trop exclusif entre commerce illégal des minerais et conflit. D'une part, le commerce artisanal des minerais est une source de revenus « de remplacement » très fréquente en RDC³ et qui dépasse géographiquement les zones de conflit – il existe du Kasaï à l'Uélé, en passant par le Katanga. D'autre part, le conflit a d'autres composantes, notamment régionales et liées à l'accès et à la gestion du territoire, d'une manière générale (Lemarchand 2006 ; Jacquemot 2009 ; Johnson 2010 ; Perks & Vlassenroot 2010 ; Stearns 2010).

Un certain nombre des aspects évoqués suscite de vives préoccupations dans la communauté internationale : la poursuite du conflit et les violations des droits humains occupent le premier plan de celles-ci. Mais on ne peut négliger le fait que la région des Grands Lacs produit quelque 18 % du tantale mondial (EU Critical Materials 2010 : 188) et que les modalités et la continuité de cet approvisionnement rentrent pour une part dans ces préoccupations internationales.

Depuis le temps qu'il inquiète la communauté internationale, le problème a évidemment suscité maints colloques, plans d'action (diplomatique et/ou militaire) et résolutions. Globalement, il faut cependant constater que les résultats de ces actions – qu'elles soient politiques, militaires ou plus économiques – ont été jusqu'à présent minimes, voire inexistants.

² La définition la plus récente (2010) et la plus factuelle est en effet donnée par le Dodd-Frank Act : *« the term 'conflict minerals' means (A) columbo-tantalite (coltan), cassiterite, gold, wolframite, or their derivatives ; or any other mineral or its derivative determined by the Secretary of State to be financing conflict in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country »*.

³ Le chiffre de 1 000 000 de creuseurs dans l'ensemble de la RDC était évoqué en 2006 par l'ADG du CEEC (Mukanirwa Tshimpambu 2006 : 16). Plus récemment, Grasser (2010 : 131) estimait entre 200 000 et 250 000 le nombre de creuseurs pour le seul Katanga.

2. Le « Dodd-Frank Act » américain : une réponse adéquate ?

Dans le contexte esquissé ci-dessus, les États-Unis se sont saisis de la problématique et l'ont récemment « englobée » dans une loi très générale, le *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, promulguée le 21 juillet 2010 (ci-dessous DFA, pour *Dodd-Frank Act* ; US Gov. H.R. 4173 2010). L'objectif principal de cette loi est d'opérer une réforme en profondeur du système financier et bancaire américain. Des dispositions supplémentaires y ont été ajoutées, au titre 15 : l'une d'elles (sec. 1502) concerne les minéraux de conflit (*conflict minerals*), une autre (sec. 1504) concerne la publication des paiements effectués par les compagnies engagées dans l'extraction des ressources naturelles (*disclosure of payments by resource extraction issuers*). Le but recherché est évidemment de faire la clarté sur les chaînes commerciales dans la région, de s'assurer que les minerais achetés ne proviennent pas de zones de conflit et/ou ne bénéficient pas à des groupes armés. Les moyens imposés sont notamment la *due diligence* (ou diligence raisonnable), ainsi que la publication et la publicité des paiements effectués par les opérateurs américains (voir la guidance publiée par Resource Consulting Services 2011b). C'est à la Securities and Exchange Commission (SEC) – un organisme de contrôle indépendant du Gouvernement fédéral – que les informations demandées doivent être transmises, sur base annuelle, pour approbation.

Les sections du DFA concernant les ressources naturelles étaient exécutoires rapidement, dans les 9 mois de la promulgation de la loi (soit au 21 avril 2011) et sont essentiellement axées sur un résultat à obtenir ; *a priori*, elles ne prennent donc pas en compte les efforts et/ou processus mis en place pour tendre vers le résultat qui est attendu. Ces dispositions de loi constituent un écho évident aux préoccupations de certaines ONG très actives, telles que Enough ou Global Witness : comme telles, elles comportent cette touche de volonté un peu naïve de bien faire à tout prix, qui entend se jouer de toutes les difficultés de terrain. Seul bémol au *tempo* rapide voulu et adopté par les Américains : à l'heure qu'il est (printemps 2011), on attend toujours la publication par la SEC du *corpus* de définitions (minerai de conflit, diligence raisonnable, etc.) et de règles pratiques à mettre en œuvre pour satisfaire aux exigences de la loi.

Sur un plan plus politique, il est évident que les dispositions du DFA constituent un véritable pari – unilatéral – sur l'avenir et que le législateur américain gage que les bénéfices à venir de la loi seront plus importants que ses effets adverses à court terme.

Dans l'immédiat, ces effets à court terme sont effectivement très négatifs. Pour les industriels qui utilisent des ressources minérales en provenance de

la région, ils peuvent se résumer en trois mots : indétermination, inquiétude et attentisme⁴. Les compagnies, ignorant les exigences pratiques auxquelles elles devront se conformer, sont dans une expectative inquiète. Elles attendent et, entre-temps, se détournent des ressources minérales de la région.

Sur le terrain, ce comportement attentiste vient alourdir encore les effets – déjà désastreux – du moratoire sur les activités minières au Kivu (Tegera 2010 ; Geenen, Kamundala & Iragi 2011), imposé par le Gouvernement congolais et qui s’est achevé le 10 mars 2011, soit un peu avant que le DFA n’entre officiellement en vigueur. L’activité minière au Kivu (étain, tantale) a donc fortement décliné, même si des circuits parallèles se sont mis en place pour contourner les points de passage habituels du minerai (Goma, par exemple) et se rediriger vers le sud (Kalemie), peut-être au bénéfice de la province voisine du Katanga. Seule une fraction réduite des travailleurs du secteur, creuseurs, transporteurs, a encore du travail à l’heure qu’il est. Plusieurs observateurs rapportent, de manière convergente, que le nombre de comptoirs a fortement baissé et qu’une partie des rares comptoirs encore actifs (notamment chinois) se livrent à la spéculation en rachetant, à bas prix, les invendus des autres comptoirs. La baisse de l’activité minière a également pour effet une raréfaction de l’argent et donc des retombées en cascade sur les autres secteurs de l’économie régionale (Geenen *et al.* 2011 ; Verbruggen *et al.* 2011).

Bien que les informations fiables manquent, il semble cependant que le secteur de l’or soit peu ou pas touché par ces entraves et que le commerce illégal se poursuive⁵, au bénéfice notamment de groupes armés basés au Sud-Kivu.

Enfin, il semble également que la militarisation des sites miniers ait bénéficié tant du moratoire gouvernemental que des effets immédiats du DFA, et donc progressé, parfois significativement – avec les conséquences déjà évoquées sur les atteintes aux droits humains fondamentaux qui constituent pourtant une préoccupation majeure de la communauté internationale et, plus particulièrement, du Département d’État américain.

Quelles que soient les attentes du législateur américain pour leur bien futur, les habitants des Kivus, déjà durement frappés par un long conflit larvé et les violences qu’il engendre, font donc face à un nouveau et dur revers.

⁴ Ces préoccupations étaient palpables lors des réunions tenues à l’OCDE à Paris les 4, 5 et 6 mai 2011 : First Meeting of the OECD-hosted Working Group on Gold (4 mai), et Joint Meeting on Implementation of the OECD-UN due Diligence Recommendations for Responsible Mineral Supply Chains (5 et 6 mai).

⁵ Des saisies sporadiques, par exemple celle du 5 février 2011 à l’aéroport de Goma, qui portait sur plus de 400 kg d’or (Bafilemba 2011), semblent bien aller dans le sens de cette hypothèse. Geenen *et al.* (2011) semble toutefois d’un avis contraire, sur la base de témoignages recueillis à Bukavu, en mai 2011.

Face à un problème ancien, il est manifeste que le gouvernement américain a voulu bien faire, *rapidement et à tout prix*, quitte à imposer ses propres règles d'une manière unilatérale et non négociée, ni négociable. Cette manière de faire rappelle l'activisme des ONG les plus militantes et semble en tout cas en net décalage avec les efforts diplomatiques qui, inlassablement, tendent à infléchir le cours des événements dans le bon sens, en tenant compte des réalités de terrain et du contexte politique régional.

3. L'approche « économique » du problème et les règles de due diligence de l'OCDE

Un des principaux inconvénients de l'approche du DFA est qu'il ne s'appuie pas sur – pire même, qu'il ignore totalement – la volonté politique des principaux acteurs régionaux⁶. Tout se passe donc *comme si le problème de l'exploitation illégale des ressources minérales dans la région des Grands Lacs pouvait désormais trouver une solution négociée à l'amiable entre acteurs économiques et sans le soutien des gouvernements concernés !* Comme si un système basé sur la diligence raisonnable et la certification des ressources minérales pouvait seul, sans la caution des autorités régionales, garantir la transparence de la chaîne d'approvisionnement.

Dans ce contexte, un dialogue s'est rapidement établi entre l'OCDE, l'industrie et la société civile – c'est-à-dire les ONG les plus actives – pour tenter de répondre aux exigences, par ailleurs encore inconnues, de la SEC. L'OCDE se propose de soumettre à la SEC son propre *corpus* de règles de diligence raisonnable (OCDE 2011) à l'intention des compagnies opérant dans les zones de conflit ou à risques, dans l'espoir que la SEC en approuve tout ou partie et se l'approprie. Avec un avantage évident : ces règles-là sont connues des industriels, qui ont eu le temps de se familiariser avec elles.

Pour les nombreuses ONG qui soutiennent cette initiative, placer le débat sur ce terrain multilatéral et essentiellement économique représente un enjeu de taille : alors qu'au sein des grandes enceintes politiques, leur rôle reste extérieur et relativement passif (*observation, évaluation critique*), dans un processus de diligence raisonnable et de certification des ressources, elles peuvent envisager de jouer un rôle actif et de premier plan. La réalisation d'exercices de *mapping* du secteur minier, l'élaboration de schémas de certification ou la conception et la gestion de bases de données régionales sont autant de rôles possibles pour les ONG, en plus du processus d'audit

⁶ Volonté politique qui s'était déjà manifestée par la conception et la rédaction de plans de réhabilitation du secteur minier à l'Est (STAREC) ou par la création des « Centres de négoce », avec l'appui de la MONUSCO (voir Verbruggen *et al.* 2011).

indépendant auquel elles entendent participer. Dans un tel schéma, les ONG acquièrent donc une réelle capacité d'*action*. Il sera intéressant de suivre l'évolution et les résultats de cet éventuel changement de rôle.

On l'a dit, le Gouvernement américain mise sur de possibles effets bénéfiques, à plus long terme. Mais par quels éléments cet optimisme est-il sous-tendu ? Dispose-t-on d'une analyse fiable de la complexité du système économique des ressources minérales, tant en RDC même qu'entre pays de la région des Grands Lacs ? La réponse est loin d'être univoquement positive.

De toute évidence, le commerce des ressources minérales dans la région des Grands Lacs repose, lorsqu'il est opérationnel, sur une sorte d'*équilibre* régional, entre voisins. Il est clair que, dans ce système complexe, de nombreux acteurs trouvent leur compte, tant en RDC qu'au Rwanda, au Burundi ou en Ouganda (Jacquemot 2009). Des acteurs politiques sont manifestement impliqués, à tous les niveaux, et tirent des profits personnels d'une situation *apparemment* chaotique, vue d'Europe ou de Washington. Ces acteurs politiques n'ont évidemment aucun intérêt au changement et font, pour cette raison, obstacle à toute réforme réelle (Trefon 2010).

Toutefois, aussi longtemps qu'aucun des acteurs ne tente de modifier significativement les règles tacites et d'agrandir trop fortement sa part de gâteau au détriment des autres protagonistes, il n'y a pas de raison objective pour que la machine se grippe. Un parallèle avec n'importe quel système mafieux, ailleurs dans le monde, n'est pas déplacé. Avec la complicité de responsables politiques agissant pour leur propre compte et non au bénéfice de l'État (De Putter & Decrée 2010 ; Johnson 2010), les opérateurs économiques bénéficient également de législations élastiques ou complaisantes, qui permettent par exemple à un minerai en transit de changer de nationalité par un simple reconditionnement.

Introduire un grain de sable dans cette mécanique subtile est à l'évidence nécessaire, d'un point de vue éthique, mais aussi extrêmement risqué. Il *faut* intervenir, ne serait-ce que pour diminuer l'extrême souffrance et misère des populations locales. Mais peut-on le faire entièrement à partir d'une volonté dictée de l'extérieur ? Peut-on le faire sans s'appuyer sur des volontés politiques locales ? Faut-il enfin le faire d'une manière unilatérale, centrée sur la seule gouvernance économique qui, on a pu le voir au cours de ces dernières années, est largement un mythe ?

4. Politique vs. commerce : l'exemple de la CIRGL

Il n'y a malheureusement pas de solutions simples à un problème complexe. Or une des composantes essentielles du problème est la faiblesse extrême de l'État congolais, qui est incapable de contrôler efficacement les

trafics sur le terrain. Une solution au problème de l'exploitation illégale des ressources minérales de la région des Grands Lacs passe donc obligatoirement par Kinshasa, et par une volonté politique claire de *s'attaquer* – l'image guerrière est choisie à dessein – à ce problème et de lui trouver une solution.

Une marque de cette volonté pourrait se trouver dans la signature, par le président Kabila (entre autres chefs d'État de la région), de la Déclaration de Lusaka en décembre 2010 (ICGLR Lusaka 2010)⁷. Cette déclaration couronne plusieurs années de travail d'une organisation internationale africaine, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), puissamment soutenue par l'Allemagne. La Déclaration de Lusaka affirme la volonté des chefs d'État de la région de lutter contre l'exploitation illégale des minerais dans la région. À ce titre, elle est incontestablement un pas symbolique important dans la bonne direction. Les outils proposés par la CIRGL vont globalement dans le même sens que ceux qui seront vraisemblablement demandés dans le cadre de l'application du DFA : constitution de bases de données et échange de données, certification, mécanisme d'alerte, etc. ; toutefois, la CIRGL y ajoute une dimension spécifique, dans la volonté d'harmoniser les législations entre les principaux pays producteurs et exportateurs de minerais.

L'avantage comparatif de la CIRGL par rapport à l'initiative américaine est double : (1) la conférence est africaine (basée à Bujumbura) et (2) elle prend pleinement en compte les aspects politiques qui sous-tendent le problème de l'exploitation illégale des minerais dans la région des Grands Lacs. Ses faiblesses sont un soutien massif de l'Allemagne, très impliquée dans le raffinage du tantale, et le fait qu'elle sous-traite les aspects techniques de la mise en œuvre à des consultants externes.

En filigrane des lignes qui précèdent, on voit également se profiler – sous les initiatives DFA ou CIRGL – quelques *clients* des ressources minérales régionales : USA, Allemagne notamment. D'autres clients sont beaucoup plus discrets et ne patronnent guère d'initiatives économiques ou politiques : la Chine, l'Inde, la Malaisie, le Kazakhstan, le Pakistan, les Émirats sont tous intéressés par l'étain, le tantale, le wolfram (tungstène) ou l'or de la région des Grands Lacs. Ces pays ne sont pas membres de l'OCDE et n'ont pas nécessairement intérêt à s'impliquer dans la mise en œuvre et la bonne marche de la législation américaine.

On perçoit la complexité du problème en énonçant à nouveau la liste des principaux acteurs : un immense État incapable de contrôler l'activité minière sur une grande partie de son territoire ; des États voisins qui bénéficient parfois largement des flux de minerais transfrontaliers ; des mafias régionales, bien

⁷ S'il n'y avait un risque sérieux que cette dernière ne soit suivie d'aucune mesure effective ni efficace.

organisées, qui profitent du désordre pour conduire leurs affaires en toute impunité ; des acheteurs américains ou occidentaux qui sont surveillés de près par des ONG prêtes à dénoncer le moindre manquement ; des acheteurs non OCDE qui n'ont cure des critiques des mêmes ONG, et – finalement – une population locale qui, dans une optique froidement commerciale et économique, a pour fonction essentielle de garantir l'approvisionnement des acquéreurs de minerais, à n'importe quel prix. Dans cette tragédie aux multiples acteurs, on perçoit l'ironie d'une initiative DFA dont un des effets pervers pourrait être de pénaliser les seules entreprises américaines ou européennes, pour le plus grand bénéfice des entreprises des pays non OCDE – et particulièrement de celles orientées surtout vers l'immense marché interne asiatique.

Face à un marché globalisé, dans lequel les États-Unis ne sont plus qu'un des acteurs, le DFA n'apparaît-il pas comme une tentative un peu désespérée d'affirmer une prééminence perdue de longue date ? Il est désormais évident que les États-Unis ne maîtrisent plus les flux de minerais qui proviennent d'Afrique centrale. Le DFA ne réglera pas le problème de l'exploitation illégale, ni maintenant ni plus tard, et – plus grave – il ne rendra sûrement pas aux USA la *confiance* des États de la région, ni la maîtrise de flux de matières premières certifiées.

5. Où en est l'Union européenne ?

Puissances émergentes, pays asiatiques, États-Unis, Allemagne... Mais où est donc l'Union européenne (UE) dans ce débat ? La réponse tient en deux mots : nulle part. Pourtant, l'UE s'est récemment penchée sur la question des ressources minérales stratégiques pour son développement. Et, sans surprise, ces ressources stratégiques (ou « critiques ») sont les mêmes que celles pointées quelques années plus tôt par les États-Unis (NRC Minerals 2007) : parmi elles, le tantale, dont 18 % de la production mondiale provient de la région des Grands Lacs (EU Critical Materials 2010 : 188). L'étain, en revanche, n'est pas considéré comme « critique », ni aux États-Unis, ni en Europe, et la part de la RDC dans la production mondiale est apparemment insignifiante⁸.

⁸ Elle était de 3 000 tonnes sur une production mondiale de 300 000 tonnes en 2007 (USGS 2008). La production de la Chine, en revanche, était de 130 000 tonnes, soit près de 45 % de la production mondiale. La plupart des grands producteurs présentent, du point de vue du marché international, des risques sérieux : baisse des réserves et/ou augmentation des coûts de production (Brésil, Indonésie, Malaisie), risques de nationalisation (Amérique du Sud), production nationale entièrement absorbée (Chine). Face à ces problèmes, la région des Grands Lacs dispose d'un potentiel sans doute sous-évalué et surtout, malgré le contexte, de coûts

Les États membres de l'UE ne sont pourtant pas inertes par rapport à la problématique des ressources minérales : la Grande-Bretagne a porté l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) sur les fonds baptismaux, l'Allemagne – on l'a vu – soutient activement la CIRGL. D'autres pays européens, mais non membres de l'UE, sont impliqués massivement dans le commerce et surtout la spéculation sur les matières premières, notamment minérales : on pense à la Suisse (Glencore). Mais force est de constater que l'UE *comme telle* n'a pas, sur ce dossier, de discours clair ni intelligible, même si des initiatives sont prises, à différents niveaux (Parlement, Commission, etc.). La résolution passée le 4 octobre 2010 au Parlement européen (EU Resolution 833438 2010) est un texte général qui dresse un constat et édicte quelques recommandations, sans apparaître comme une prise de position forte de l'Union. Comme il arrive le plus souvent au niveau européen, la difficulté est d'harmoniser les vues des pays membres et les actions des différentes Directions générales.

Une question s'est pourtant fait jour, suite à la promulgation du DFA aux États-Unis : l'Union doit-elle emboîter le pas et promulguer à son tour une loi comparable ? Les éléments qui précèdent indiquent clairement que la réponse ne peut être que négative. Non, parce que la voie suivie n'est pas la bonne ; non, parce que la solution à un problème politique n'est pas économique ; non, parce que le poids politique de l'UE, divisée – pour ne pas dire atomisée –, est encore bien plus faible que celui des USA ; une action de ce genre serait donc encore plus insignifiante.

6. Quelles pistes pour une solution ?

Les pistes menant à des éléments de solution sont multiples et elles doivent converger vers un but commun : rétablir l'État de droit et les fonctions régaliennes des États de la région des Grands Lacs sur leur propre territoire. Assurer la paix et la sécurité des populations locales, notamment au Kivu. En parallèle, relancer l'économie régionale à partir d'une plateforme africaine et de manière coordonnée. On l'a dit : la situation actuelle constitue une sorte d'équilibre – malsain, métastable, certes –, mais qu'il sera difficile et dangereux de briser. Comment répartir les rôles de manière équilibrée entre, par exemple, la RDC, le Rwanda et le Burundi ? Comment éviter que les velléités légitimes de la RDC de s'assurer la maîtrise des ressources extraites de son sol ne déstabilisent les circuits existants menant aux États voisins ? En un mot, n'appauvrissent les États voisins et ne conduisent à un embrasement

d'exploitation faibles (comm. pers. S. Dewaele 2011). C'est la raison pour laquelle – même modeste – la production de la RDC conserve une réelle importance sur le marché mondial.

général ? Comment organiser la coopération économique d'une région qui partage des caractéristiques communes : l'enclavement, l'exiguïté des territoires (Rwanda, Burundi), les carences énergétiques et d'infrastructure (RDC, Burundi) ? Ces questions sont complexes : il suffit de voir les difficultés qui s'élevaient, *partout en Europe*, dès lors qu'il s'agit d'organiser la solidarité entre une région riche et une région moins favorisée !

Pour arriver à un tel résultat, la voie politique est la seule qui soit réaliste (voir aussi Johnson 2010). Les pays de la région doivent s'entendre, pour le bien de leurs populations, et se répartir le bénéfice des richesses, dont la plupart sont transfrontalières (minerais, mais aussi hydrocarbures, gaz). Le rôle des États clients – de *tous* ces clients – est de veiller au respect des équilibres régionaux, pour éviter à tout prix le retour de la violence. Mais un tel processus implique que les clients se livrent eux aussi à un exercice de même nature que celui demandé aux producteurs : en clair, il faut que la compétition entre eux cède le pas à un dialogue constructif, au moins pour une période tampon. Un *moratoire* dans la guerre commerciale pour l'accès aux ressources, permettant de rétablir des circuits commerciaux efficaces et transparents, dans une région qui a besoin de paix et de stabilité. Originale, l'initiative ne devrait pas être impossible : pour le tantale, elle ne porterait en somme que sur 18 % de la production mondiale, pour l'or, sur bien moins encore (quelques % seulement de la production mondiale).

L'UE pourrait aussi faire progresser, dans la région, la notion d'approche holistique de l'exploitation des ressources, également invoquée de manière très claire et explicite dans l'*Africa Mining Vision* de l'Union africaine (AU *Africa Mining Vision* 2009). L'exploitation des ressources minérales n'est pas qu'une affaire de compagnies minières et d'opérations techniques. Elle implique, en amont, une connaissance scientifique et une expertise minière locales, une gestion et une planification efficaces, un suivi de l'exploitation, le respect du patrimoine matériel et immatériel (communautés), en aval, la réduction de l'impact environnemental et sanitaire des activités minières.

En pratique, ce renforcement des capacités (*capacity building*) est indispensable, mais délicat : il doit s'exercer malgré la résistance d'une partie des agents de l'État, opposés au changement (Trefon 2010), et sûrement aussi en un double mouvement convergent : *top-down* (action politique) et *bottom-up* (implication des acteurs de base : Perks & Vlassenroot 2010). Les démarches pratiques, telles que l'organisation des creuseurs en coopératives, la création de centres de négoce⁹, de zones d'exploitation artisanale (ZEA), la certification des ressources, sont en elles-mêmes positives, mais elles

⁹ Cette notion de centre de négoce est une idée qui était déjà contenue dans le rapport d'action en faveur du secteur minier artisanal au Katanga (De Putter & Gorus 2008), remis aux autorités congolaises par le ministre belge des Affaires étrangères, au printemps 2008.

impliquent que la base (les creuseurs) et le sommet (le politique) adhèrent tous deux à une vision commune, reposant sur le sens des responsabilités respectives et du bien commun, et surtout sur un sentiment d'appartenance à un groupe (la coopérative, la province, l'État ; voir aussi Trefon 2010). Il est illusoire de penser que les démarches entreprises *sans* cette double adhésion puissent être couronnées d'un quelconque succès durable.

Plus généralement, renforcer les capacités des États africains à gérer eux-mêmes leurs ressources minérales est une idée qui ne va pas nécessairement de soi : dans une optique économique à courte vue, elle est même carrément contre-productive ! Elle ne commence à prendre sens que dans l'optique d'une approche rationnelle et durable, à moyen ou long terme. Ce qui implique également et en contrepartie que les États africains soient prêts à respecter leurs engagements à moyen ou long terme. En clair, que des contrats équilibrés soient signés, en toute connaissance de cause, par des parties également informées de leurs droits et devoirs et qu'ils ne soient pas régulièrement soumis à la menace d'un réexamen – voire d'une révocation – qui apparaîtra souvent comme relativement arbitraire.

En guise de conclusion : le pari de la confiance ?

Les lignes qui précèdent ont pour but de présenter brièvement quelques traits importants de la question de l'exploitation des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs. Elles n'ont aucune prétention à l'exhaustivité : la question foncière, les différends ethniques, entre autres, n'y sont pas évoqués. Mais elles devraient suffire à faire comprendre que le problème est complexe et qu'une législation nationale, fût-elle promulguée par une grande puissance, ne suffira pas à le résoudre. De la même manière, la seule prise en compte de la dimension économique ou commerciale du problème est manifestement insuffisante : la dimension politique est capitale, tout autant que le respect de la souveraineté des États concernés et leur appropriation de questions qui les concernent au premier plan. On sent bien que la voie est ouverte pour un travail de négociation multilatérale, et il est de la première importance que cette voie reste ouverte. Les acheteurs pourraient faire un geste de facilitation, en ratifiant un moratoire mettant temporairement un terme à leur concurrence acharnée pour l'appropriation des ressources de cette région où la paix est encore fragile.

Avec un fort potentiel de croissance et des progrès spectaculaires dans la lutte contre l'impunité des dictateurs, l'Afrique offre désormais de réelles opportunités de partenariats économiques, notamment autour des ressources minérales stratégiques. À ce jour, ce sont les pays asiatiques, animés par un dynamisme économique exempt de préjugés ou d'idéologies, qui ont saisi

la balle au bond. Dans ce contexte, l'initiative *Dodd-Frank Act* américaine, unilatérale et non négociée, apparaît comme un réflexe d'un autre temps, exaspérant par sa volonté naïve de faire le bien des gens malgré eux et que d'aucuns pourraient qualifier de paternaliste.

Dans la question difficile de l'exploitation des ressources naturelles de la région des Grands Lacs, des solutions nouvelles sont nécessaires, multilatérales et négociées. Une entente des acheteurs entre eux pour favoriser l'établissement de la paix constituerait un geste inédit et symboliquement fort. Mais, plus largement, la place est ouverte pour des partenariats équilibrés autour des ressources naturelles. Non plus des minerais contre de l'infrastructure, mais des minerais contre un prix équitable et un renforcement de l'expertise et des capacités locales. À terme, il est probable que de tels partenariats – que l'UE pourrait favoriser – rapporteraient aux deux parties ce qui manque cruellement dans le cas des pseudo-partenariats *win-win* ou des initiatives unilatérales : le respect et, surtout, la confiance.

Bibliographie

AU African Union. 2009. *Africa Mining Vision: Transparent, Equitable and Optimal Exploitation of Mineral Resources to Underpin Broad-based Sustainable Growth and Socio-economic Development*. 51 p. Accessible en ligne : <http://vi.unctad.org/files/wksp/oilgaswksptanz10/docs/Background%20readings/Africa%20Mining%20Vision.doc> (consultation juin 2011).

Bafilemba, F. 2011. « Eastern Congo's "Terminator" caught with counterfeit cash in mineral smuggling scheme ». Enough website, février 2011. Accessible en ligne : <http://www.enoughproject.org/blogs/eastern-congo-terminator-caught-counterfeit-cash-minerals-smuggling-scheme> (consultation juin 2011).

Collier, P. 2007. *The Bottom Billion – Why the Poorest Countries Are Falling and What Can Be Done about It*. Oxford : Oxford University Press, 204 p.

de Koning, R. 2010. « The Bukavu-Uvira-Bujumbura gold triangle ». In J. Cuvelier (éd.), *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the Case of Eastern DRC*. Londres : International Alert, pp. 32-39.

De Putter, Th. & Decrée, S. 2010. « Perspectives ». In S. Decrée & Th. De Putter (éd.), *Livre de résumés du colloque international « La quête des ressources en Afrique centrale – 2 : Le secteur minier de la République démocratique du Congo à la croisée des chemins »*. Tervuren : MRAC, pp. 143-145.

De Putter, Th. & Gorus, J. 2008. *Bonne gouvernance et transparence dans le secteur minier : traçabilité des flux de matières et des flux financiers dans le commerce des minerais de Cu et de Co en RDC*. Bruxelles : Task Force MIRECA, 99 p.

EU Critical Materials. 2010. « Annex V to the report of the *ad hoc* working group on defining critical raw materials ». Pp. 188-192. Accessible en ligne : <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/documents> (consultation juin 2011).

EU Resolution 833438. « European Parliament resolution on failures in protection of human rights and justice in the Democratic Republic of Congo ». 7 p. Accessible en ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P7-RC-2010-0524+0+DOC+PDF+VO//EN> (consultation juin 2011).

Geenen, S., Kamundala, G. & Iragi, Fr. 2011. « Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan.

Grasser, Ch. 2010. « Travail des enfants dans les mines au Katanga ». In S. Decrée & Th. De Putter (éd.), *Livre de résumés du colloque international « La quête des ressources en Afrique centrale – 2 : Le secteur minier de la République démocratique du Congo à la croisée des chemins »*. Tervuren : MRAC, p. 131.

ICGLR Lusaka. 2010. « Déclaration du sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs », Conférence internationale pour la région des Grands Lacs, décembre 2010, 7 p. Accessible en ligne : http://www.cirgl.org/IMG/pdf/Declaration_de_Lusaka_version_finale_Decembre_2010.pdf (consultation juin 2011).

Jacquemot, P. 2009. « Ressources minérales, armes et violences dans les Kivus (RDC) ». *Hérodote* 134 (3^e trimestre) : 38-62.

Johnson, D. 2010. « Qui est aux commandes ? Mettre le commerce de minéraux dans l'Est de la RDC sous le contrôle international : un aperçu ». In *Les Minerais de « sang » : un secteur criminalisé à l'Est de la RD Congo*. Goma : Pole Institute, pp. 20-44.

Lemarchand, R. 2005. « The ecology of conflict in the Great Lakes in 2006 ». In M. De Dapper & D. de Lame (éd.), *Africa's Great Rift: Diversity and Unity*. Tervuren : MRAC, pp. 275-290.

Mukanirwa Tshimpambu, J. 2006. « Les filières du diamant dans le Kasai ». In Grama (éd.), *Actes du colloque Gouvernance et Secteur minier : le défi congolais*. Montréal : Grama, pp. 16-19. Accessible en ligne : http://www.unites.uqam.ca/grama/pdf/Actes_du_colloque_RDCongo2006.pdf (consultation juin 2011).

NRC Minerals. 2007. *Minerals, Critical Minerals, and the U.S. Economy*. Washington, D.C. : National Research Council, 216 p.

OCDE. 2011. *OECD due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-affected and High-risk Areas*. Paris : OCDE, 60 p.

Perks, R. & Vlassenroot, K. 2010. « From discourse to practice: a sharper perspective on the relationship between minerals and violence in DRC ». In J. Cuvelier (éd.), *The*

Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the Case of Eastern DRC. Londres : International Alert, pp. 64-69.

Resource Consulting Services. 2011a. « Assessment of the gold trade in the Democratic Republic of the Congo and adjoining countries (Rwanda, Burundi, Uganda and Tanzania) and downstream in India and Dubai (research proposal) ». Londres : 25 p.

Resource Consulting Services. 2011b. « US legislation on conflict minerals – RCS private sector guidance on the Dodd-Frank Act section 1502 ». Londres : 6 p.

Stearns, J. 2010. « General conclusions ». In J. Cuvelier (éd.), *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the Case of Eastern DRC*. Londres : International Alert, pp. 70-73.

Tegera, A. 2010. « Impact de la suspension des activités du secteur minier dans l'ancien Kivu ». In *Les Minerais de « sang » : un secteur criminalisé à l'Est de la RD Congo*. Goma : Pole Institute, pp. 45-51.

Trefon, T. 2010. « Administrative obstacles to reform in the Democratic Republic of Congo ». *International Review of Administrative Sciences* 76 (4) : 702-722.

US Gov. H.R. 4173. 2010. « Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ». Washington. Accessible en ligne : <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> (consultation juin 2011).

USGS. 2008. « Tin ». *U.S. Geological Survey Mineral Commodities Summaries*. Accessible en ligne : <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/tin/mcs-2008-tin.pdf> (consultation juin 2011).

Verbruggen, D., Frank, E. & Cuvelier, J. 2011. *Guide to Current Mining Reforms in Eastern DRC*. Anvers : IPIS, 31 p.

CODE MINIER, DIX ANS DÉJÀ : QUEL AVENIR POUR LES MINES DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ?

Faustin Kuediasala K.

Introduction

Pays aux immenses potentialités minières, la République démocratique du Congo est en même temps un pays aux multiples contrastes. Longtemps bâtie sur une législation héritée des années de l'indépendance, la législation minière de la RDC a été réformée en 2002, sous l'influence de la Banque mondiale. Le 11 juillet 2002, la RDC se dote d'un nouveau Code minier. À la veille de dix ans d'existence de ce code, le secteur minier n'est toujours pas à l'abri des prédateurs. Car tous les coups restent permis, malgré les dispositifs mis en place pour garantir la stabilité des droits miniers et des carrières. Le macabre épisode de First Quantum Minerals en dit long. La tenue, les 3 et 4 octobre 2011, à Kinshasa, de l'IPAD, conçu comme le plus grand marché des mines et de l'énergie en RDC, a été l'occasion pour les uns et les autres de se pencher sur l'avenir de ce secteur. Les conclusions du panel traduisent tout le désarroi d'un secteur promis cependant à un avenir radieux avec l'avènement du code de 2002.

Dans l'exposé des motifs de ce code, le législateur justifie sa décision par le souci d'adapter le texte encore en vigueur, c'est-à-dire l'ordonnance-loi n° 81-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures, au nouveau contexte en vue de le rendre de plus en plus incitatif pour attirer les investisseurs. Il s'en défend en ces termes : « Il ressort de l'analyse objective de toutes les données bilantaires des activités minières disponibles à ce jour, que les législations promulguées après l'indépendance de la République démocratique du Congo, c'est-à-dire depuis 1967, n'avaient pas attiré les investisseurs, mais qu'elles avaient plutôt eu un impact négatif sur la production minière du pays et sur les finances publiques. Et que les régimes minier, fiscal, douanier et de change qu'elles avaient organisés n'étaient pas incitatifs¹. »

¹ Dans le Code minier de 2002, le législateur, qui siégeait alors au Parlement de transition installé à Lubumbashi, s'est fixé pour objectif de corriger les imperfections des législations précédentes, dont la plus récente à la date de la publication du code était celle de 1981.

À la veille de la célébration, en 2012, des dix ans de la nouvelle législation minière congolaise, on est en droit de s'interroger sur les apports réels de ce document dans la relance de l'appareil minier congolais. En 2002, la RDC a cru se doter d'une législation minière à la fois incitative et attractive pour le pays. Dix ans après, le secteur minier a tout l'air de patauger, embourbé dans une lutte intestine d'intérêts à la fois multiples et divergents, dans le pré carré du pouvoir.

Les mines congolaises sont prises en otage par un groupe de gens, bien positionnés dans le sérail du pouvoir². Rien dans les mines congolaises ne peut être entrepris sans leur aval. Dans tous les coups tordus qui plombent le secteur minier congolais, ce groupe est bien présent pour la protection de certains intérêts qui n'ont rien en commun, malheureusement, avec l'intérêt collectif. C'est le produit d'un système qui permet à un petit groupe, discret au demeurant, de s'accaparer les revenus du secteur minier, au détriment du Trésor et du peuple congolais.

Dans son exposé sur les dix ans du Code minier congolais, Jean-Félix Mupande, directeur général du Cadastre minier, service public né avec le code de 2002, rappelle certes les grandes avancées du code, mais il note en même temps que beaucoup reste à faire. « Le tableau positif du secteur minier aujourd'hui, dit-il, ne peut pas occulter les problèmes spécifiques qui continuent de l'empêcher de donner la pleine mesure de son potentiel. Ces problèmes suscités tout le long de la période d'application du Code minier concernent les revendications des communautés locales relatives à l'accès à la propriété minière, à l'insuffisance de l'infrastructure des données géologiques, à l'inexistence d'une politique de promotion des investissements, à l'absence de modalités objectives d'exécution et de suivi des projets d'exploration et d'exploitation et à l'inadéquation des systèmes de recouvrement fiscal. » Selon lui, « leur résolution nécessite non seulement la révision du Code minier, mais surtout plus de réformes qui visent la bonne application des principes légaux en vue d'améliorer la gouvernance du secteur et sa contribution au développement socioéconomique à tous les niveaux, national et local ».

C'est tout l'intérêt de cet article qui tente de faire une remontée dans le temps pour trouver une explication à l'état actuel du secteur minier de la RDC. Quel a été l'impact réel de la réforme minière de juillet 2002 dans le secteur ? L'État congolais a-t-il joué véritablement son rôle de régulateur du secteur en facilitant l'émergence d'une nouvelle industrie minière ? Héros de

² L'histoire de cette décennie du Code minier a démontré, notamment lorsqu'il s'est agi de la revisitation des contrats et conventions minières entre 2007 et 2009, une lutte d'influence entre différents clans autour des mines congolaises. Décidément, l'avenir des mines congolaises se joue ailleurs, avec l'Afrique comme point d'ancrage.

l'ombre dans toutes les réformes touchant au secteur, en quoi les partenaires au développement ont-ils influé sur les décisions de l'État congolais ? Au terme de cette réflexion, des pistes de solution seront explorées. Car nous estimons que le secteur minier congolais a encore un bel avenir devant lui.

1. Le potentiel minier de la RDC

Nombre d'analystes s'accordent sur le fait que la République démocratique du Congo est un pays à vocation essentiellement minière, et dont le développement a longtemps reposé sur les mines, s'appuyant principalement sur le Copperbelt africain qui s'étend de la province du Katanga jusqu'en Zambie. Ce qui n'exclut pas d'autres atouts. Car la RDC dispose d'eau douce en quantité qu'elle peut utiliser pour développer son agriculture, avec de fortes possibilités d'accroître sa capacité de production hydroélectrique.

Le potentiel de développement minier est en effet jugé très important et couvre un vaste spectre de produits miniers aussi riches en valeur que diversifiés.

En effet, nul n'ignore que l'économie de la RDC a toujours été fortement dépendante de l'exploitation des ressources minières, et cela, dès sa fondation comme État moderne. Plus que tout autre secteur des industries extractives, depuis l'époque coloniale, le secteur des mines a pris une part importante dans la formation du PIB ainsi que dans la croissance de son économie. C'est ici le lieu de rappeler que, jusqu'à la grande crise de 1973, le secteur minier représentait 80 % des exportations, 60 % des recettes budgétaires et 55 % du PNB. À ces statistiques s'ajoutent les records mondiaux que personne ne peut oublier dans la production des métaux de base, des métaux précieux et du diamant.

À partir de l'année 1973, frappé par les contrecoups de la récession économique mondiale et les conséquences de la mauvaise gouvernance économique et politique, le secteur des mines congolais, malgré son avantage comparatif, va traverser une période de soubresauts qui sera sanctionnée par une complète déliquescence. Il a été plongé dans une crise profonde, caractérisée par la faillite des entreprises publiques minières, la chute substantielle de la production industrielle, l'exploitation artisanale anarchique, les exportations clandestines des minerais.

Aujourd'hui, les potentialités minières n'ont été évaluées que de manière approximative. Toujours est-il que le pays reste un eldorado en termes de ressources naturelles. Le potentiel minier réel de la RDC est donc mal connu.

Un autre aspect de ce potentiel minier, c'est qu'il est – pour des raisons géologiques – localisé aux frontières du pays, c'est-à-dire que la question de la fixation des frontières et du « partage » ou du transfert des richesses

entre voisins (notamment à l'Est) est souvent problématique : qu'il s'agisse du coltan, de l'étain et de l'or à l'Est – où la RDC évoque régulièrement l'hémorragie de ressources vers ses voisins – ou encore des hydrocarbures (Angola, Ouganda, Rwanda). D'où la problématique de la gestion des ressources transfrontalières³.

Malheureusement, les options fondamentales de la nouvelle législation minière ont buté contre une farouche résistance de la machine administrative. En réalité, tout en initiant la réforme du secteur, la machine politique ne s'est pas mise au diapason pour en faciliter l'accompagnement. Or ce secteur, bien qu'intensif en capital autant qu'en main-d'œuvre, a des effets d'entraînement énormes sur le plan de la création d'emplois en RDC.

Selon des estimations présentées en mars 2010 concernant la contribution du secteur minier, et destinées au Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR – de la RDC, des experts ont estimé à près de 200 000 individus les personnes dépendant directement ou indirectement des mines industrielles, et à environ 500 000 à 2 millions de creuseurs – car de chaque creuseur dépendent 4 à 5 individus. Dans certaines régions du pays, comme à l'Est, plus d'un million de personnes dépendent pour leurs revenus du circuit de transport des produits miniers. Par ailleurs, on estime également les retombées fiscales de l'exploitation minière à environ 20 à 40 % des recettes totales. Des observateurs avertis considèrent également que ce secteur pourrait avoir, si le tissu local avait la capacité de répondre aux incitations, des effets d'entraînement en aval comme en amont.

Cependant, le développement du secteur minier congolais est encore loin de ses potentialités, car jusqu'à présent il n'a contribué que marginalement à la croissance économique. Actuellement, hormis l'expansion des activités aurifères et diamantifères d'exploitations artisanales, la production minière et industrielle s'est effondrée dans son ensemble.

Dans ces conditions, l'on ne pouvait donc pas espérer un miracle. Ainsi, la production minière, qui a joué un rôle important dans la gestion économique de la RDC durant l'époque coloniale et après l'indépendance jusqu'à la fin des années 1980, a périclité de manière significative. Malgré cet avantage naturel, l'échec de l'économie de la RDC est généralement attribué à « la présence des ressources naturelles, qui apparaît comme une malédiction ». La recherche de ces ressources par des entreprises de pays nantis ou émergents ne profite, en effet, qu'à ces entreprises et à une classe restreinte en RDC

³ Ce concept a été une fois évoqué par le président français Nicolas Sarkozy, qui estimait que c'était une piste de solution à explorer face aux tensions récurrentes qui minent la partie Est de la RDC. Abondant dans le même sens, Aldo Ajello, ex-Haut Représentant de l'Union européenne dans les Grands Lacs, a, dans son ouvrage *Brasiens d'Afrique. Mémoire d'un émissaire pour la paix*, préconisé également cette option comme solution pour une paix durable dans la partie Est de la RDC.

– la population n’en retire que très peu de bénéfices – et elle peut même engendrer des violences et des conflits.

Les mesures de restructuration et de libéralisation du secteur minier prises depuis 2004 sur l’ensemble du territoire national n’ont rien donné, d’autant plus qu’on a assisté à l’expropriation des terres des paysans au profit de nouvelles concessions minières, à la fraude généralisée et aux contrats léonins.

Même si l’on est encore loin des années fastes de la GÉCAMINES où la production du cuivre frôlait la barre des 500 000 tonnes, la relance de l’industrie minière se fait déjà sentir dans différentes provinces, particulièrement dans le Katanga, à en croire les statistiques de production et d’exportation minières de la RDC livrées par le ministère des Mines au premier semestre 2011⁴.

Filière cuprifère

Synthèse des exportations officielles du cuivre, cobalt et zinc (en tonnes)

Pr	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Cumul
Cu	33 024,78	33 521,40	37 295,90	35 756,81	33 973,68	39 758,76	213 331,33
Co	8 394,29	11 880,12	8 431,02	7 563,83	7 410,96	7 897,87	51 578,09
Zn	2 070,59	1 336,34	1 791,57	1 359,66	1 596,66	1 558,48	9 712,66

Source : Commission interservices d’harmonisation des statistiques des produits miniers (Administration des mines, CTCPM, COCERTI, CEEC, SAESSCAM).

⁴ Ces statistiques sont essentiellement basées sur les relevés de la division provinciale des mines du Katanga et les différentes notes de débit relatives à la redevance minière émises. Toutefois, ces statistiques ne sont pas exhaustives dans la mesure où une bonne partie de la production et des exportations minières échappe au contrôle des services de l’État en raison notamment de la grande fraude qui sévit encore dans le secteur minier et de l’absence au niveau du pays d’un système fiable de collecte des données. Apparemment, l’exploitation échappe en grande partie au contrôle de l’État : les statistiques recensées dans les filières stannifères et aurifères, très actives à l’Est, en témoignent. Par exemple, pour les mois de janvier et février, les services de l’État n’ont recensé aucune production pour l’étain et le coltan, alors qu’une bonne quantité de ces deux produits a été exportée à la même période (voir tableaux B). Véritable contraste.

Filières stannifère et aurifère**Production canalisée vers les comptoirs agréés**

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Cumul
Étain	0	0	25,59	186,08	121,28	262,86	595,80
Coltan**	0	0	16	23	0,03	3,57	42,60
Wolframite	0	0	16,49	0	0	4*	20,49
Or**	10,25	15,11	25,59	21,21	28,21	20,14	120,50

Source : SAESSCAM, Administration des mines, CEEC.

* Chiffre correspondant au cumul des mois d'avril, mai et juin.

** Production exprimée en kg, alors que les deux autres sont évaluées en tonnes.

Exportation officielle

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Cumul
Étain	179,15	390,00	2 708,01	234,20	107,18	497,40	4 115,94
Coltan	7,14	5,37	135,16	0	0	22,51	170,18
Wolframite	0	12,13	12,13	22	0	0	34,13
Or	3,04	16,78	16,78	28,21	36,30	18,41	123,87

Source : CEEC, COCERTI.

Diamant (en carats)**Production canalisée vers les comptoirs agréés**

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Cumul
Diamant	1 598 703,47	1 537 863,39	1 701 225,72	1 666 803,41	1 744 441,40	1 238 677,97	9 488 027,73

Source : Secrétariat général des mines.

Exportation officielle

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Cumul
Diamant	1 370 521,68	1 638 087,25	1 848 225,72	1 348 786,41	1 623 112,65	1 988 123,00	9 816 856,71

Source : CEEC.

2. L'exploitation minière : difficile cohabitation entre l'industrie et l'artisanat

Il faut reconnaître que l'exploitation artisanale du secteur minier est très importante dans l'industrialisation en République démocratique du Congo. Cette exploitation produit les quantités les plus importantes de substances minérales et utilise un grand nombre de personnes qui en dépendent et y travaillent. Il y a presque 9,7 millions de personnes, soit 16 % de la population congolaise, qui exploitent directement les mines, ou vivent de l'exploitation minière artisanale.

L'exploitation minière artisanale de la RDC présente de nombreux défis pour les dirigeants. Il existe, particulièrement dans la partie Est du pays, un grand risque de conflits entre les exploitants miniers artisanaux travaillant sur des concessions appartenant à des tiers.

Malgré le dispositif prévu dans le Code minier, il n'existe pas de système approprié de protection des droits juridiques des exploitants miniers artisanaux. Et il n'existe pas non plus de zones spéciales ouvertes à l'exploitation artisanale, selon le Code minier de 2002. Les institutions publiques d'assistance au secteur minier à petite échelle, en l'occurrence le Service d'assistance et d'encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM), sont inefficaces du fait des difficultés liées au manque de formation technique, de financement et de moyens logistiques.

C'est dans la partie Est de la RDC que les tensions sont les plus vives. Les zones d'exploitation minière artisanale sont sous le contrôle de seigneurs de la guerre, de milices locales ou de l'armée nationale congolaise⁵.

Outre la difficulté d'une cohabitation pacifique entre l'activité minière industrialisée et l'exploitation artisanale par des gens ou des groupes d'individus ne disposant pas des titres miniers, parfois, en plus d'être illégale, l'exploitation est clandestine ; c'est le cas pour l'or et aussi pour l'uranium au Katanga.

Finalement, l'on se rend bien compte que l'exploitation illégale des minerais n'est pas uniquement le fait des exploitants miniers artisanaux. Cette forme d'exploitation née de la guerre pullule généralement dans la partie Est de la RDC. Elle est plutôt l'œuvre des intermédiaires à qui la production est vendue (négociants, comptoirs, milices armées, militaires congolais).

Dans l'Est de la RDC, le secteur minier a été durablement affecté par le délitement de l'État congolais, la corruption et la destruction des infrastructures territoriales, note International Alert dans l'étude citée ci-

⁵ International Alert aborde courageusement cette question dans une étude publiée en octobre 2009 sous le titre « Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises dans l'Est de la RDC ».

dessus en note 5. Dans cette partie du pays, l'émergence d'une exploitation artisanale informelle est la conséquence de la déconfiture des compagnies nationales minières de l'Est (SOKIMO, SOMINKI) qui ont sombré au cours des années 1990. Les guerres qui ont affecté le Nord- et le Sud-Kivu et l'Ituri entre 1996 et 2003 ont renforcé le caractère illégal de l'exploitation des minerais et favorisé la formation de milices qui tirent du contrôle des mines les moyens financiers nécessaires à leur survie économique et à l'achat d'armes.

Dans ce contexte où insécurité et illégalité s'auto-entretiennent, l'économie minière dans l'Est est une économie conflictuelle particulièrement opaque. Tout compte fait, l'Est congolais fait figure d'espace d'extraction de matières premières dérégulé et structuré par des intérêts locaux et régionaux en contact avec les acteurs du marché international.

Le rapport du Groupe d'experts de l'ONU, rendu public en 2003, a indiqué un très faible niveau de contrôle aux postes frontaliers et dans les aéroports congolais de l'Est. Des produits de grande valeur et de faible volume tels que le diamant et l'or peuvent être transportés directement des zones d'exploitation vers les aéroports et les marchés de destination tels que Dubaï (or) ou la Belgique (diamant), en passant par le Kenya, le Burundi ou l'Ouganda. Le Processus de Kimberley a connu quelque succès en réduisant l'exportation clandestine du diamant. Cependant, on estime qu'entre 30 et 50 % de la production diamantifère en valeur est exportée de RDC sans être déclarée ou estimée de manière appropriée.

3. La revisitation des contrats (2007-2009)

Dans la foulée des élections de 2006, le gouvernement issu des urnes a initié, en mai 2007, une relecture de différentes conventions et de contrats signés par des entreprises publiques ou d'économie mixte relevant du secteur minier. À l'initiative du gouvernement, une commission d'experts nationaux, avec l'appui des services internationaux spécialisés tels que le Centre Carter ou l'ONG sud-africaine OSISA, a été mise en place par arrêté ministériel n° 2745/Cab.Min/Mines/01/2007 du 20 avril 2007 afin d'enquêter sur les différents contrats signés avec les multinationales, et aurait conclu que l'État avait été bradé et spolié⁶.

⁶ Selon le décret qui l'a créée, cette commission a eu pour mission d'examiner les contrats de partenariats conclus par l'État et/ou les entreprises publiques ou d'économie mixte avec des investisseurs privés dans le secteur minier et leur impact sur le redressement des dites entreprises et le développement national. En même temps aussi, la commission devait proposer, s'il échet, des modalités de révision en vue de corriger les déséquilibres constatés et les vices y attachés.

Au total, 57 contrats miniers et 6 conventions minières ont fait l'objet de ce processus. Au terme de la revisitation, des retombées de divers ordres ont été enregistrées, s'est notamment félicité le ministre des Mines, Martin Kabwelulu Labilo, à la présentation, le 14 novembre 2009, des principales conclusions de ce processus.

En termes de retombées financières, Martin Kabwelulu a fait mention de 307 283 040 de dollars américains à titre de pas-de-porte sur lesquels plus de 87 703 844 de dollars américains ont été payés, et un solde de 219 579 196 reste dû. Des droits superficiaires élundés de l'ordre de 5 206 000 de dollars américains ont pu être générés, avec en prime l'intégration des royalties dans les différents contrats et l'amélioration de la participation des entreprises congolaises au capital social des partenariats. Quant aux retombées techniques, le ministre des Mines a notamment fait mention de la détermination des réserves des projets, de la gestion courante des partenariats, et de l'engagement à la réalisation des actions sociales et des infrastructures.

Dans l'opinion tant nationale qu'internationale, les conclusions du processus de revisitation ont été commentées de diverses manières. Deux ans après la revisitation, le gouvernement a encore du mal à remettre de l'ordre dans le secteur minier. En fait, la revisitation des contrats et des conventions minières, menée entre juin 2007 et novembre 2009, n'a pas résolu le problème. Bien au contraire, ce processus, initié dans la fièvre de l'accès au pouvoir des dirigeants issus des élections de 2006, a créé plus de problèmes qu'il n'en a résolu. Ainsi, moins d'une année après, ses principales conclusions ont été balayées d'un revers de la main.

4. L'épilogue First Quantum Minerals

L'épilogue qui a entouré le dossier First Quantum Minerals (FQM), firme canadienne représentée en RDC par ses trois filiales, à savoir Compagnie minière de Sakania (COMISA), FRONTIER Sprl, et Kingamyambo Musonoi Tailings (KMT), a fait tache d'huile dans le processus de revisitation des contrats miniers. Plus que jamais, les deux ans de revisitation resteront à jamais entachés du dossier FQM. Le cas FQM-KMT est vraiment l'exemple type du « dérapage » de la politique minière de la RDC. Il y a peu de doutes que la Chambre arbitrale de Paris, où le dossier est à l'instruction depuis février 2010, donnera raison à FQM, ne serait-ce qu'à cause des fautes de procédure de la RDC. L'expropriation des deux concessions de FQM (COMISA et FRONTIER Sprl) est intervenue alors même que le dépôt de plainte relative à KMT avait eu lieu ; ce qui devait geler toutes les démarches des deux parties. En outre, les retombées de cette affaire sur les dossiers gérés par les bailleurs FMI et BM ne peuvent encore être mesurées. Enfin,

et peut-être surtout, c'est tout le « climat des affaires » en RDC qui en a pris un sérieux coup.

En effet, le 14 novembre 2009, lorsqu'il rend compte devant la presse des principales conclusions de deux ans de revisitation, le ministre des Mines, Martin Kabwelulu, ne fait pas mention pour le cas de la SODIMICO d'un éventuel contentieux avec First Quantum Minerals. Mais la surprise ne tardera pas à venir.

Le 14 mai 2010, soit sept mois après la clôture officielle de la revisitation des contrats miniers, la Cour suprême de justice crée la surprise en rétrocédant à la SODIMICO les mines de Kishiba et de Lonshi, obligeant alors la canadienne First Quantum Minerals à quitter la RDC. Mais, bien avant la décision de la Cour suprême de justice, First Quantum Minerals a dû perdre, sur décision du Gouvernement rendue le 4 août 2009 en Conseil des ministres, ses droits sur la société minière Kingamyambo Musonoi Tailings (KMT).

Comme si cela ne suffisait pas, en septembre 2010, se déroulaient, dans le territoire de Sakania dans la botte du Katanga, des événements graves. Ceux-ci étaient d'autant plus invraisemblables qu'ils se produisaient huit années après la promulgation d'un Code minier voulu incitatif, renfermant des procédures d'octroi des droits miniers objectives, rapides et transparentes au point que ce Code avait été largement acclamé et avait réussi à susciter un regain de confiance des investisseurs pour le secteur minier de la RDC, auparavant dominé par les entreprises publiques en pleine débâcle. En effet, sur une décision rendue quelques mois auparavant par la plus haute instance judiciaire du pays, à savoir la Cour suprême de justice, l'opération minière de FRONTIER Sprl aux confins de la frontière Congo-Zambie, premier projet développé sous l'égide du Code minier, était brutalement arrêtée, son personnel expulsé, ses cadres congolais et expatriés traqués et trouvant refuge en Zambie.

Encadrés par deux ministres du gouvernement provincial du Katanga et des hommes en armes non autrement identifiés, les dirigeants de l'entreprise publique SODIMICO prenaient ainsi le contrôle des sites d'exploitation érigés par FRONTIER Sprl à Kishiba et par COMISA Sprl à Lonshi, toutes deux filiales de First Quantum Minerals Ltd. Ils s'approprièrent sans titre ni droit les installations minières, les engins, les magasins des pièces de rechange, les sous-ensembles, les bureaux et maisons, vidant jusqu'au stock de nourriture, en ouvrant en même temps et sans le moindre scrupule la voie à un pillage. Malgré cette gravissime rapine d'un autre âge qui rappelle les pillages de triste mémoire, la production demeure à l'arrêt à FRONTIER et la mine de Lonshi est perdue par noyade. En effet, depuis un an, l'acquéreur-bénéficiaire de cette « zaïrianisation bis », SODIFOR, entreprise née de

l'association de SODIMICO et Fortune (entreprise basée à Hong-Kong), n'a pas produit le moindre gramme de cuivre, vraisemblablement préoccupé par la revente du projet en vue de réaliser une plus-value. Depuis mars 2011, SODIMICO, qui détenait 30 % des actions dans SODIFOR, les a cédées pour 30 millions de dollars américains à Fortune, faisant ainsi de SODIFOR une propriété de Fortune.

Que retenir de ce qui s'est passé en septembre 2010 à Sakania ? Le drame est qu'en prouvant par cette cabale qu'aucun droit minier n'est à l'abri d'une main basse ni hors de portée des affaires, un coup fatal a été infligé à la crédibilité du Code minier de 2002. Qui désormais peut investir dans un pays où un réseau d'élites peut allègrement exproprier, obtenir le retrait des droits miniers même d'un projet opérationnel, en jetant des milliers de Congolais dans la précarité ? Le nouvel acquéreur lui-même, en l'occurrence SODIMICO, l'a si bien compris qu'il n'a rien développé, préférant les transactions rapides en léguant à la RDC de longs contentieux en arbitrage avec des risques de condamnation à payer de lourds dommages. La confirmation magistrale de l'insécurité juridique ainsi révélée sonne le glas d'un secteur minier moteur de croissance qui aurait dû entraîner plus de création d'emplois.

5. GÉCAMINES : une nouvelle revisitation en perspective

Le Gouvernement croyait si bien faire en initiant, en mai 2007, la revisitation des contrats et conventions minières ! Quatre ans après, tout porte à croire que la relecture des contrats et conventions n'a pas atteint sa cible, c'est-à-dire la réorganisation du secteur minier congolais. La GÉCAMINES vient d'en donner une fois de plus la preuve.

Dans un communiqué datant du 30 septembre 2011 et signé par son administrateur directeur général, Kalej Nkand, la GÉCAMINES a confirmé son projet de lancer, en novembre 2011, les missions d'audit dans les sociétés minières qu'elle a constituées avec divers partenaires et communément appelées *joint-ventures* ou partenaires de la GÉCAMINES. Selon la GÉCAMINES, « ces missions consisteront en une revue de la bonne application, par ces *joint-ventures*, des conventions de création d'entreprises qui les lient à GÉCAMINES Sarl »⁷.

Par ailleurs, la GÉCAMINES justifie sa démarche par le fait, se défend-elle, que ces missions d'audit « ont été explicitement prévues dans ces accords

⁷ Nommé en décembre 2010, le conseil d'administration a donc décidé de rouvrir la boîte de Pandore, convaincu que la commission de revisitation a fait le travail à moitié. En août 2011, dans un document de huit pages, le conseil d'administration a décidé de diligenter des audits des *joint-ventures* où la GÉCAMINES est partenaire à côté des privés.

d'association et seront ainsi exécutées avec le plein accord et la collaboration des partenaires concernés de GÉCAMINES Sarl ».

Sans doute pour se démarquer de la revisitation – initiative du Gouvernement lancée en 2007 pour des objectifs presque similaires –, la GÉCAMINES souligne dans le même communiqué qu'avec ces « missions d'audit », « il ne s'agit donc pas d'une nouvelle revisitation des contrats de partenariat minier conclus par GÉCAMINES Sarl avec ses partenaires, cette opération étant close depuis l'année 2010 ». Mais, de quoi s'agit-il finalement ? Pour la GÉCAMINES, c'est juste une série de missions d'audit qui devaient se limiter aux domaines suivants de gestion : « les investissements réalisés, le financement de ces investissements, la production, les contrats de fournitures et de prestations de services, la commercialisation de la production réalisée », pour effet de « garantir la meilleure mobilisation possible des revenus de GÉCAMINES Sarl attendus de ses participations ».

Lorsque l'opération a été lancée en mai 2007 par le Gouvernement, la revisitation a créé un coup d'arrêt dans l'industrie minière, si bien que le Gouvernement a dû très vite se rétracter pour libérer la machine minière qui commençait déjà à se gripper. Ainsi, prévue pour juste trois mois, la revisitation s'est étendue sur plus de deux ans (juin 2007 à novembre 2009). Et comme si l'on n'avait pas tiré les leçons de l'expérience malheureuse, voilà la GÉCAMINES qui revient, en novembre 2011, avec une forme voilée de la relecture de ses partenariats miniers. Alors, question : l'industrie minière congolaise en avait-elle donc besoin ? Pas forcément. Car, depuis le Code minier de 2002, le secteur minier de la RDC peine à retrouver ses marques.

6. Contrats chinois : infrastructures contre mines

En septembre 2007, l'entourage présidentiel négocie, presque en catimini – car le dossier n'a pas été préalablement discuté en Conseil des ministres –, ce qui passera pour les contrats du siècle dans le secteur minier⁸. Au départ, c'est un groupe d'individus, recrutés dans le sérail du pouvoir, qui négocie un contrat qui, dans le principe, s'apparente à un troc. Il sera appelé contrat d'échanges mines contre infrastructures. Ainsi, les délégués du Gouvernement conviendront avec un consortium d'entreprises chinoises (CREC et SYNOHYDRO) de conclure un partenariat.

Dans quel contexte sont conclus les contrats qu'on appelle désormais les « contrats chinois » ?

En fait, au terme des élections de 2006, le Gouvernement issu des urnes centralise son mandat sur un programme conçu autour de cinq chantiers

⁸ Pour plus d'informations sur ce dossier, voir Marysse (2010 : 131-151).

prioritaires dans les secteurs suivants : l'eau et l'électricité ; l'énergie ; l'emploi ; les infrastructures ; la santé. Mais il y a un handicap. Car, malgré les belles promesses des bailleurs de fonds, les réalisations tardent à venir. À Kinshasa, l'urgence se fait de plus en plus sentir. Contraint par le temps, Kinshasa décide de frapper à la porte de la Chine. La Chine, pays émergent, qui nourrit de grandes ambitions pour étendre son influence en Afrique, trouve en cette main tendue une aubaine pour s'implanter en Afrique centrale. En Occident, les critiques vont dans tous les sens. Les bailleurs de fonds, notamment ceux regroupés au sein du Club de Paris, montent au créneau. Les institutions de Bretton Woods emboîtent le pas. Ce sera l'occasion pour le Fonds monétaire international de bloquer les discussions autour du programme que la RDC négociait depuis mars 2006 avec lui. Pour le FMI, le préalable pour la conclusion d'un nouveau programme FMI-RDC sera la révision des contrats chinois.

Le préambule des contrats chinois éclaire l'opinion sur la genèse de ce partenariat. « Considérant les accords de coopération signés le 3 avril et le 7 décembre 2001 entre la République démocratique du Congo et la République populaire de Chine ; considérant les memoranda d'entente commune et accords sur le financement du développement des infrastructures de la République démocratique du Congo par l'exploitation de ses ressources minières que le Gouvernement [a] [signés] respectivement le 9 août 2007 avec la SINOHYDRO, le 16 août 2007 avec l'EXIM BANK et le 17 août 2007 avec la CREC ainsi que les accords conclus par elles sur la reconstruction de la RDC⁹. »

Dans l'accord, les partenaires chinois ont promis un financement de 9 milliards de dollars américains destiné à la construction de routes, de lignes de chemin de fer, d'hôpitaux, d'écoles et de barrages dans tout le pays, ainsi qu'au développement du secteur minier. En contrepartie, le Gouvernement congolais s'est engagé à fournir aux entreprises chinoises jusqu'à dix millions de tonnes de cuivre et des centaines de milliers de tonnes de cobalt provenant de mines situées dans la province du Katanga, au Sud-Est du pays. Ces mines pourraient permettre de dégager au moins 40 milliards de dollars de recettes, voire jusqu'à 120 milliards de dollars, soit environ de quatre à onze fois le PIB du Congo. À cet effet, l'article 2 de l'accord conclu avec le groupement des entreprises chinoises précise que : « Les parties conviennent de constituer dans le cadre de l'exploitation minière une société de *joint-*

⁹ En réalité, l'opinion n'aura pas droit au contenu exact des contrats chinois tels que négociés en 2007. Seules quelques bribes d'informations filtreront dans la presse. Des ONG internationales telles que Global Witness ont largement fait écho à la nécessité pour le Gouvernement congolais de publier finalement ces contrats. Mais, jusqu'à leur réajustement, sur pression du FMI, personne ne sait exactement les termes réels du partenariat sino-congolais, jugé de type « gagnant-gagnant » par les deux parties.

venture (SJV) sous forme de société mixte de droit congolais regroupant d'une part les entreprises chinoises du groupement et d'autre part, [des] entreprises congolaises désignées par le Gouvernement. » Dans la *joint-venture* ainsi constituée, la partie chinoise a 68 % des parts, alors que la partie congolaise jouit de 32 % des parts dans le capital social.

Dans ses commentaires, Colette Braeckman, journaliste au quotidien belge *Le Soir*, note que les contrats « public-privé » sont conclus sur une base commerciale, sur le principe « gagnant-gagnant » ; il s'agit de prêts et non de dons, et les éventuels litiges seront tranchés par la cour d'arbitrage de Paris¹⁰. Car, précise-t-elle, conformément aux principes chinois de non-ingérence, ces contrats ne sont assortis d'aucune conditionnalité de gouvernance, de respect des droits de l'homme ou de l'environnement, et ils confirment le Congo dans sa vocation d'exportateur de matières premières.

Le professeur Stefaan Marysse s'est également interrogé sur ces contrats. Selon lui, les contrats chinois en RDC, c'est « l'impérialisme rouge en marche ». Dans la conclusion de son étude, le professeur Marysse pense que leur avènement est lié aux maintes hésitations de l'Occident à venir au secours de la RDC. Bien à l'affût, les Chinois ont juste sauté sur l'occasion, se souciant de moins en moins des préalables sur lesquels l'Occident assoit le plus souvent son assistance, tels le respect des droits de l'homme, le niveau de la démocratie, etc.

Même revu à la baisse après d'intenses pressions du FMI – au terme des discussions avec le FMI, trois milliards de dollars ont été amputés de l'accord initial – « le contrat chinois, pense le professeur Marysse, peut encore toujours être une opportunité de taille pour le développement congolais, pourvu que la classe politique sache tirer profit de l'intérêt renouvelé pour le pays au bénéfice de sa population ».

7. Secteur minier et bailleurs internationaux : quels enjeux pour l'avenir ?

La décennie 1990 a été marquée en RDC par la rupture de la coopération structurelle avec divers partenaires au développement. Ainsi, pendant près de dix ans, la RDC (alors Zaïre) a vécu sous le régime de feu le président Mobutu dans l'isolement, abandonné par ses vieux partenaires traditionnels. L'arrivée au pouvoir, en mai 1997, de feu Laurent-Désiré Kabila n'a pas non plus résolu le problème. Bien au contraire, elle a creusé davantage le fossé de séparation entre la RDC et les bailleurs de fonds internationaux.

¹⁰ Commentaires repris dans son blog où la journaliste présente les contrats chinois en sept questions.

C'est à partir de 2001, avec l'arrivée au pouvoir de Joseph Kabila, succédant à son père assassiné en janvier de la même année, que la RDC se lance dans la conquête de ses partenaires traditionnels. C'est donc à partir de 2001 que le pays redevient de nouveau fréquentable. Tous reprennent le chemin de Kinshasa, au nombre desquels la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Union européenne, la Banque africaine de Développement, etc.

La Banque mondiale, particulièrement, jouera un rôle dans la mise en œuvre des réformes initiées dès 2001. Dans le secteur minier, sa forte présence sera marquée par la promulgation en juillet 2002 d'un nouveau Code minier.

Malgré la grande implication des partenaires extérieurs, le secteur minier congolais peine toujours à retrouver ses marques.

Dépitée par le désordre qui règne dans le secteur minier, début 2011, la Banque mondiale décide de geler ses opérations en RDC. Elle conditionne en même temps la poursuite de ses opérations à l'engagement ferme du Gouvernement à remettre de l'ordre dans le secteur des ressources naturelles, notamment les mines.

Depuis la résiliation, en août 2009, du contrat d'association créant KMT, projet dans lequel la Banque mondiale était associée à hauteur de 7,5 %, *via* la SFI (Société financière internationale), un vent froid soufflait dans les rapports entre la République démocratique du Congo et la Banque mondiale. Le premier signe de désaccord entre les deux parties est apparu en 2010 avec la suspension par la Banque mondiale, sur décision de son président, l'Américain Robert Zoellick, du projet PROMINES que son institution s'apprêtait à financer en RDC, à hauteur d'environ 180 millions de dollars américains.

Depuis, les rapports entre les deux parties sont entrés dans une zone de fortes turbulences. Car, outre la suspension du projet PROMINES, la Banque mondiale est allée jusqu'à geler toute forme de nouvel engagement financier en faveur de la RDC. Seuls étaient en cours les anciens projets, déjà en exécution.

De l'avis de Washington, tant que Kinshasa ne répondait pas à ses exigences, notamment celles portant sur la bonne gouvernance et une meilleure sécurisation de l'investissement privé, aucun autre projet ne devait être approuvé pour le compte de la RDC. Washington s'est donc cabré sur cette position, obligeant ainsi le Gouvernement à faire preuve de réalisme dans ses rapports avec l'institution de la 19th Street de la capitale fédérale américaine. En mars 2010, au terme d'âpres négociations, les deux parties se sont mises d'accord autour d'une matrice. Kinshasa s'est donc engagé, chronogramme à l'appui, à mettre en œuvre une série d'actions pour plus de transparence dans le secteur des ressources naturelles, principalement les

mines. La matrice est basée sur l'amélioration de la gouvernance économique. Elle prévoit en outre des actions à mener (44 au total), avec précision des échéances, des intervenants, avec pour objectifs de :

- rétablir la confiance et la transparence dans la gestion des ressources naturelles ;
- améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources issues du secteur¹¹ extractif ;
- améliorer la transparence, l'efficacité et l'économie dans les procédures d'exécution des dépenses publiques.

Le Premier ministre, Adolphe Muzito, s'est plié à cette exigence, à travers un décret daté du 20 mai 2011 portant « obligation de publier tous contrats portant sur des concessions d'exploitation des ressources naturelles » dans le pays. « Cette obligation, a-t-il dit, est aussi fondée sur les engagements internationaux contractés par le gouvernement congolais à l'endroit du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale visant à assainir la gestion de ses ressources naturelles et des revenus qu'elles produisent. »

La décision de publier les contrats a été saluée par l'ensemble de la société civile congolaise et internationale qui pointe cependant les hésitations du Gouvernement à publier *tous* les contrats déjà signés et *tous* les revenus qu'ils produisent.

Mais pour combien de temps ? Car, sur le terrain, le Gouvernement va briller par son aptitude à entretenir le flou sur tout ce qui concerne les mines.

La preuve sera donnée avec les déclarations faites à Kinshasa le 3 septembre 2011 par des experts du département Afrique du FMI, au terme d'une mission destinée à « dresser un bilan des progrès enregistrés par les autorités et débattre avec elles des politiques économiques dans le cadre de la quatrième revue de l'accord conclu au titre de la Facilité élargie de crédit ». Dans la déclaration lue devant la presse par Robert York, chef de mission du FMI pour la RDC, on fait une fois mention de l'absence de transparence dans le secteur des ressources naturelles. À Washington, en marge des assemblées annuelles d'automne du FMI et de la Banque mondiale, le FMI en fait pourtant un des principaux préalables pour boucler la quatrième revue du programme conclu en décembre 2009 avec la RDC.

À son départ de Kinshasa, Robert York a tenté d'effleurer le sujet, espérant voir Kinshasa faire, dans l'entretemps, des progrès sur le terrain

¹¹ Le décret a été publié sur le site officiel du ministère des Mines. Malheureusement, selon les termes du décret, la publication ne concerne pas tous les contrats signés avant la date de sa publication. Seuls donc les contrats postérieurs à cette date sont concernés. Ce qui, pour maints observateurs, ne résolvait pas vraiment le problème de la transparence dans les industries extractives. Toutefois, ce décret a marqué un pas dans la mise en œuvre de la clause de transparence dans le secteur des ressources naturelles de la RDC.

de la transparence. Aussi a-t-il dit avoir « pris note des progrès enregistrés sur un large éventail de réformes structurelles, mais la mission, poursuit-il, a signalé qu'il était nécessaire d'accélérer la marche de certaines mesures pour mettre pleinement en œuvre le programme ». Pour le FMI, parmi celles-ci, « il est essentiel d'avancer sur le dossier de l'amélioration de la gouvernance et de la transparence dans les industries extractives ».

Mais en attendant le rendez-vous de Washington, qui était prévu entre les 23 et 25 septembre 2011, Robert York a fait remarquer que « les services du FMI seront en mesure d'appuyer l'achèvement de la quatrième revue de l'accord FEC pour autant que les résultats continuent d'être satisfaisants et qu'il soit possible de s'entendre sur les politiques et réformes structurelles pour la période à venir ».

Dans tous les cas, le FMI a noté qu'« en dépit d'une conjoncture économique internationale difficile, les résultats macroéconomiques demeurent solides et en 2011 la croissance pourrait dépasser les 6½ % initialement projetés. L'activité économique bénéficie de l'évolution favorable des cours des matières premières minérales exportées par le pays et de la bonne tenue de la demande intérieure. L'envolée des prix mondiaux des produits énergétiques et alimentaires durant les premiers mois de cette année a conduit à une accélération de l'inflation intérieure, mais le rythme de cette dernière s'est désormais modéré. Cela dit, cette année l'inflation se maintiendra vraisemblablement bien au-dessus de l'objectif à un seul chiffre fixé par la banque centrale ».

Se félicitant des « bons résultats enregistrés durant le premier semestre de cette année, grâce à la mise en œuvre satisfaisante des politiques macroéconomiques », pour le FMI, le plus dur restait à venir. Selon le FMI, il importait donc, pour les autorités de Kinshasa, de « maintenir les grandes lignes de ces politiques pour maîtriser les tensions inflationnistes et préserver la position budgétaire, notamment dans la perspective des élections présidentielles et parlementaires de novembre ».

Malgré des progrès sur le front macroéconomique – maintes fois salués par le FMI – le Gouvernement bute toujours sur les difficultés à mettre en place un dispositif efficace de gouvernance dans le secteur des ressources naturelles. Ces blocages sont en grande partie dus à la corruption des cercles proches du pouvoir. C'est à coup de spéculations que se négocient des contrats miniers. La chasse à l'homme décrétée contre FQM, et tout récemment, l'acharnement sur l'Entreprise générale Malta Forrest, actionnaire à côté de la GÉCAMINES dans la Compagnie minière du Sud Katanga (CSMK), la cession sans appel d'offres des parts de la GÉCAMINES dans les entreprises MUMI et KANSUKI pour une valeur de 137 millions de dollars américains, à en croire le communiqué publié en août 2011 par le conseil d'administration

de la GÉCAMINES, illustrent parfaitement la forte mainmise des arcanes du pouvoir dans les mines de la RDC.

Il y a lieu de souligner que, outre des partenaires traditionnels de la RDC, les partenariats avec les pays émergents sont marqués par la présence de la Chine, de l'Inde, de la Corée et du Brésil. Ces partenaires sont très impliqués dans l'extraction minière, la construction, l'information et la communication, l'agriculture, le transfert de technologie et le développement social. Leur participation prend la forme de lignes de crédit pour l'Inde, de prêts préférentiels et de dons pour la Chine. Les entreprises chinoises sont les principaux opérateurs économiques impliqués dans la réalisation des marchés publics et voient aussi leur participation dans le secteur minier augmentée.

Comment évaluer dès lors les nouveaux enjeux du secteur minier congolais ? Le ministre belge des Affaires étrangères, Steven Vanackere, a bien posé le problème, cernant tous les atouts du secteur minier de la RDC¹². Le secteur minier congolais, a-t-il dit, est à la croisée des chemins, rappelant que « la République démocratique du Congo a des atouts énormes, qu'il lui faut valoriser, en tout premier lieu au bénéfice de sa population. Le secteur minier est un de ses atouts les plus évidents, qui peut très rapidement permettre de générer des fonds pour réduire la pauvreté extrême dans laquelle vivent encore des millions de ses citoyens, pour contribuer à augmenter la capacité de gestion de l'État congolais et viser, à partir de là, un développement intégré et diversifié de son économie. »

Malheureusement, malgré l'arsenal juridique mis en place depuis 2002 pour un nouvel élan dans les mines congolaises, le secteur a toujours du mal à se relever. Au-delà des actions menées par le Gouvernement, la communauté internationale est venue au secours de la RDC en créant des passerelles juridiques, avec une large implication internationale, pour l'aider à vaincre ce fameux syndrome de la « malédiction des ressources » (*resource curse*), celui d'un pays potentiellement riche mais avec un niveau de pauvreté hors du commun et surtout un système de constitution de rentes au profit d'une élite dirigeante.

Paul Collier s'est particulièrement intéressé à la persistance de la pauvreté dans le continent, pourtant bien doté en ressources naturelles¹³. Selon lui,

¹² Extrait de son intervention lors d'un colloque organisé en décembre 2010 à Bruxelles par le Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren au sujet du secteur minier de la RDC.

¹³ Expert renommé, ancien conseiller du Gouvernement Blair en Grande-Bretagne, ancien directeur de recherche à la Banque mondiale, professeur d'économie à l'Université d'Oxford où il dirige le département d'études des économies africaines, Paul Collier s'est spécialisé dans des questions touchant à l'avenir du continent noir, en abordant des thèmes relatifs aux guerres civiles (leur coût, la prévention), aux effets de l'aide, aux questions de démocratie dans les pays les plus pauvres. En 2008, il a publié un livre, *The Bottom Billion*, qui lui a valu deux récompenses – les Prix Arthur Ross et Lionel Gelber.

quatre facteurs principaux empêchent les pays africains de se libérer de la pauvreté : la faillite de l'État (mauvaise gouvernance), les conflits armés internes, les matières premières (risque de conflit accru, attitude de rentier) et l'enclavement géographique (pas d'accès à la mer ni marché proche).

Pour favoriser leur développement, l'économiste préconise des mesures internationales coordonnées qui vont de la coopération au développement aux missions de promotion de la paix, en passant par les réglementations et le commerce mondial (accès privilégié à de nouveaux marchés).

Marie Mazalto, de l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM), résume bien les grands défis que doit affronter la RDC¹⁴. Son constat est que « six années (Ndlr : son article ayant été écrit en 2008) après l'amorce d'un processus de réformes, les indices de reprise macro-économique du secteur n'ont pas encore les retombées escomptées. Au-delà des résultats financiers décevants, les différentes catégories d'acteurs s'accordent désormais pour reconnaître combien, en RDC, est grand le défi qui consiste à faire correspondre des objectifs de reprise des investissements avec ceux d'un partage équitable des revenus miniers entre les investisseurs, l'État et les populations. Pourtant la présence d'infrastructures sociales, hôpitaux, écoles, centres sociaux, aires de jeux, etc., dans les principales villes minières du Shaba et du Kasai-Oriental, rappellent que le secteur minier industriel a déjà joué un rôle moteur dans le développement du pays. »

Faisant le point de toutes les initiatives du Gouvernement visant à revoir certains termes des contrats ou des conventions minières, Marie Mazalto, qui cite Sawadogo, note qu'en RDC peut-être plus qu'ailleurs, le développement dépend de l'élaboration de politiques qui visent la poursuite de l'intérêt général et « la dimension de la sécurité individuelle et collective [qui] est le fondement essentiel de la légitimité de l'État ».

À cet égard, note enfin Mazalto, plus que l'absence de mise en œuvre de mesures légales, un des obstacles qui se posent aujourd'hui à l'État congolais découle de l'absence de politique minière nationale, qui doterait le pays de ses propres objectifs de développement adaptés à la diversité et à la nature des besoins.

Comment dès lors concilier les potentialités naturelles de la RDC et la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ? C'est la question fondamentale à laquelle le Gouvernement de la RDC peine à apporter une réponse adéquate.

¹⁴ Dans une étude intitulée « La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction », Marie Mazalto aborde les vrais enjeux du secteur minier de la RDC.

Conclusion

Le développement du secteur minier congolais est encore loin des potentialités du pays. Actuellement, hormis l'expansion des activités aurifères et diamantifères d'exploitation artisanale, la production minière et industrielle s'est effondrée dans son ensemble.

La mise en application du Code minier est devenue une gageure dans la mesure où les administrations ne sont pas toujours outillées pour travailler sur le terrain. L'application souffre également d'une absence de maîtrise des minerais **enfouis dans le sol** congolais. Leur emplacement, les estimations de la quantité des réserves, les dérivés éventuels. Ne pas en déterminer les contours reviendrait à une sorte de navigation à vue, avec toutes les conséquences que cela comporte.

La transparence ne pourra porter des fruits que lorsque ces préalables seront réunis par l'État. Toutefois, il sied d'insister sur la nécessité d'appliquer ce principe fondamental de transparence dans l'ultime objectif d'attirer de vrais investisseurs en lieu et place des apprentis sorciers qui ne visent qu'à obtenir des titres pour les revendre aux majors. Briser cette tendance serait déjà emprunter la bonne direction.

Au-delà de l'impératif de mettre de l'ordre dans le secteur minier, actuellement, le nouveau challenge du Gouvernement est de concilier les impératifs de la relance de l'industrie minière congolaise, à côté d'une exploitation artisanale qui s'impose vu le niveau de pauvreté de la population.

Le secteur minier congolais est réellement à la croisée des chemins¹⁵. Certes, les mandats confiés à la Commission de revisitation entre juin 2007 et novembre 2009 et l'adhésion renforcée du Gouvernement à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI), aujourd'hui en panne, ont marqué l'histoire minière du pays. Mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Le secteur minier va certainement influencer sur les choix économiques à la fois présents et futurs de la RDC. Il jouera aussi un rôle crucial dans la pacification et la stabilisation du pays, surtout dans sa partie Est. L'avenir de la RDC dépendra donc des mécanismes à la fois transparents et efficaces mis en place depuis Kinshasa pour gérer cette donnée sensible, à savoir les ressources naturelles. Est-ce que ces mécanismes sont en train d'être mis en place ? Pas vraiment. Il existe encore des pesanteurs, généralement institutionnelles, qui jouent en défaveur de l'émergence d'un secteur minier fort et prospère.

¹⁵ Le terme est emprunté au ministre belge des Affaires étrangères, Steven Vanackere, qui en a également fait mention lors de son intervention en décembre 2010 en marge du colloque de Bruxelles sur le secteur minier congolais.

De ce point de vue, de nombreuses voix s'élèvent pour constater certaines faiblesses de la loi minière de 2002. En 2010, les participants aux États généraux des mines ont convenu de procéder à quelques ajustements du Code de 2002. Mais nombre d'observateurs estiment que la première priorité n'est pas de réviser le Code minier. Tout doit commencer par l'application du Code minier dans ses dispositions de 2002 en vue d'en faire réellement un instrument efficace pour une nouvelle ère de l'industrie minière. Le réviser ne paraît donc pas pour l'instant une priorité. Tout réside en effet dans le strict respect et la nette application des mécanismes prévus dans le Code dans les différentes phases de développement d'un projet minier.

Bibliographie

African Mining Intelligence. 2008. « Vers une révision du code minier au Congo ». Kinshasa.

Banque mondiale. 2007 (août). *Le Secteur minier de la RDC : croissance avec gouvernance*.

Duncan & Allen. 2006. *Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la GÉCAMINES*. Kinshasa : COPIREP, République démocratique du Congo.

Fédération des Entreprises du Congo. 2007 (mars). *État des lieux de l'économie congolaise : Problèmes et pistes de solutions pour la relance économique de la République démocratique du Congo*. Kinshasa.

Global Witness. 2011 (mars). *La Chine et le Congo : Des amis dans le besoin*. Rapport de Global Witness sur la République démocratique du Congo.

International Alert. 2009 (octobre). *Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'Est de la RDC*.

Kabwelulu Labilo, Martin. 2007 (mai). *Mot de circonstance à l'occasion du lancement des travaux de la revisitation des contrats et conventions minières*. Kinshasa.

Kabwelulu Labilo, Martin. 2009 (novembre). *Discours de présentation des conclusions de la revisitation des contrats et conventions minières*. Kinshasa.

Le Potentiel, quotidien de Kinshasa, diverses éditions.

Marysse, Stefaan & Geenen, Sara. 2008. « Les contrats chinois en RDC : l'impérialisme rouge en marche ? » In S. Marysse *et al.* (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Anvers-Paris : Centre d'étude de la région des Grands Lacs-L'Harmattan.

Marysse, Stefaan. 2010. « Le bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI : la révision des contrats chinois en RDC ». In S. Marysse *et al.* (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Anvers-Paris : Centre d'étude de la région des Grands Lacs-L'Harmattan, pp. 131-151.

Mazalto, Marie. 2008. « La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction ». *Afrique contemporaine* 3 (227) : 53-80.

Mazalto, Marie. 2004. « Réforme de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RDC ». In GRAMA, *L'Exploitation des ressources naturelles en situation de conflits : Responsabilités internationales et perspectives de solutions en République démocratique du Congo* (Montréal, 2 avril 2004). Montréal : Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, Université du Québec à Montréal.

Revue du DSCR, 2010 (mars). « Contribution du secteur minier à la *Revue du DSCR* 1 », Kinshasa.

Vanackere, Steven. 2010 (décembre). *Discours prononcé par le ministre belge des Affaires étrangères au colloque sur le secteur minier en RD Congo*. Bruxelles.

L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ÉVALUATION D'UNE PIERRE ANGULAIRE DE LA RECONSTRUCTION DE LA RDC

*Stefaan Marysse, Danny Cassimon, Tom De Herdt, Omer Tshiunza Mbiye,
Karel Verbeke¹*

Introduction

À partir de 2003, après l'accord de paix de Sun City, la République démocratique du Congo se remet de cinq années de guerre et de presque deux décennies d'implosion de l'économie formelle et de l'État. La phase post-conflit permit au pays – dans un contexte d'État fragile – de renouer avec un processus démocratique et avec la croissance économique. Deux facteurs essentiels permirent cette relative reprise. D'une part, la volonté populaire, qui avait résisté à la décomposition du pays et œuvré pour une solution démocratique. D'autre part, la communauté internationale, qui, par une panoplie de mesures – dont l'accès de la RDC au programme des pays pauvres très endettés (PPTE) –, facilita le déblocage économique et politique du pays.

Les enjeux de l'endettement externe d'un pays ont été mis en lumière récemment par la crise de la dette grecque. Tout le monde comprend mieux à présent que le règlement d'une dette publique et publiquement garantie (PPG) soumet un pays à d'immenses problèmes. Deux attitudes/opinions fondamentalement opposées s'affrontent quant à la manière de les résoudre. La première préconise que le pays et ses gouvernants, qui sont responsables de la crise de la dette, se serrent la ceinture, fassent des coupes budgétaires, assainissent les finances publiques. La seconde considère

¹ Cet article est une synthèse d'une évaluation faite par toute une équipe sous la direction de Stefaan Marysse pour le compte des services d'évaluation des ministères des Affaires étrangères de Belgique (S4) et des Pays-Bas (IOB) (Marysse *et al.* 2010). Comme aucune référence n'est reprise concernant les Pays-Bas, nous n'avons pas repris le nom de M. Visser dans la liste des auteurs. Ces services et un panel d'experts internationaux nous ont accompagnés tout au long de cette évaluation. L'auteur remercie particulièrement G. de Villers pour ses remarques qui ont rendu le texte plus accessible.

qu'une cure d'assainissement est plus néfaste que la maladie elle-même et qu'elle entraîne le pays dans un cercle vicieux d'appauvrissement, si aucun allègement de la dette n'est prévu. Si l'on diminue les dépenses internes (au profit du remboursement de la dette), la croissance économique ralentit en effet, allant même jusqu'à s'arrêter. Les recettes budgétaires sont freinées et le déficit budgétaire augmente, ce qui nécessite la diminution des dépenses. On en arrive ainsi à une spirale de décroissance et d'appauvrissement.

La RDC a expérimenté les deux manières de faire face à un problème de dette extérieure. Dans les années 1980, la RDC/Zaïre fut le premier pays africain auquel furent appliquées des politiques d'ajustement structurel. Celles-ci portaient de l'idée qu'un pays endetté devait se restructurer (assainir, diminuer les dépenses internes...). Après 2003, en revanche, la RDC est entrée, dans le cadre du programme des pays pauvres très endettés, dans une phase d'allègement de sa dette extérieure. En 2010, elle a obtenu un allègement de plus de 90 % de celle-ci.

Nous nous proposons d'évaluer ces deux approches, même s'il est encore un peu tôt pour percevoir toutes les retombées du processus d'allègement actuel.

La méthodologie et la structure de cet article sont basées sur une analyse de la logique d'intervention. Nous commencerons par nous intéresser à l'origine de la dette congolaise. La cause profonde de celle-ci se trouve dans la conjoncture historique d'une décolonisation, opérée en pleine guerre froide, sur laquelle est venue se greffer une gestion politique dévastatrice pour la production de la richesse nationale.

Nous nous demanderons ensuite si l'allègement de la dette a été *efficient*, c'est-à-dire si les moyens utilisés débouchèrent bien sur une réduction de la dette. Il y eut, d'une part, plus de treize rééchelonnements par le Club de Paris sur une période de 35 ans, et, d'autre part, les programmes d'ajustement structurel des années 1980 et le programme PPTE des années 2003-2010, avec leurs batteries de conditionnalités. Les conditionnalités qui accompagnent un accord sur l'allègement de la dette sont normalement assez standardisées : il s'agit d'assainir les finances publiques, d'organiser plus de transparence dans les marchés publics, d'affecter le « produit » des allègements à des secteurs prioritaires comme la santé et l'enseignement, etc. Dans le cas de la RDC, une conditionnalité spécifique fut ajoutée, liée aux problèmes soulevés par les contrats conclus avec la Chine, qui eut pour effet d'allonger de deux ans la période d'acceptation du programme d'allègement de la dette. Nous traiterons de cette conditionnalité spécifique dans la section quatre.

Ensuite, nous nous interrogerons sur *l'efficacité* de l'allègement de la dette, c'est-à-dire sur le fait de savoir si la réduction du service de la dette

(paiements annuels des intérêts, amortissement du principal et arriérés) et du stock de la dette a amélioré sa gestion et celle des finances publiques.

Enfin, avant de conclure, nous aborderons la question de la *pertinence*, et nous nous demanderons si ces changements dans la qualité de la gestion de la dette et des finances publiques ont, en fin de compte, débouché sur une reprise de la croissance et sur une diminution du niveau de pauvreté, les deux buts ultimes de toute politique de développement, si l'on en croit les discours.

1. Origine de la dette et traitement de la dette avant l'acceptation de la RDC au programme des pays pauvres très endettés (PPTE) en 2003

Le problème de la viabilité de la dette congolaise remonte aux années 1973-1975. Fin 1972, l'encours de la dette était de 544 millions d'USD et représentait 25 % du produit intérieur brut (PIB) ; le ratio service de la dette/exportations était seulement de 5 %. Ce ratio, loin en deçà des seuils de viabilité, changea radicalement en un peu plus de deux ans. Fin 1975, l'encours de la dette s'élevait à 2,915 milliards d'USD, représentant environ 90 % du PIB, et le service de la dette représentait 10 % des recettes d'exportation. En juin 1976, le premier rééchelonnement de la dette fut accordé. Le problème de la dette congolaise fut ainsi posé et reconnu très tôt (Kawata Bualum 1989). La dette originelle du pays peut donc être chiffrée à environ trois milliards d'USD. C'est à partir de ce niveau qu'elle commença à faire boule de neige. Depuis lors, en effet, la dette s'est accrue essentiellement par des arriérés de remboursement du principal et le jeu des intérêts, pour s'élever à plus de 13 milliards d'USD en 2000, les arriérés (en principal et intérêts) constituant alors 78,2 % du stock de la dette.

Reprenons l'analyse de la dette originelle (donc avant tout rééchelonnement et paiement du service de la dette). Elle était de 2 915 millions d'USD, dont 544 millions d'USD contractés avant 1973 (Office de gestion de la dette publique 1983 : 11-26). Sur les 2 412 millions d'USD (2 915 millions d'USD – 544 millions d'USD) de dette contractés dans la période 1973-1975, 60 % étaient dus à quatre grands projets (INGA I, II, Inga-Shaba – 800 millions d'USD ; SMTF – 320 millions d'USD ; Maluku/SOSIDER – 182 millions d'USD ; CINAT – 100 millions d'USD). Tous ces projets visaient, en théorie, la modernisation/industrialisation du pays. Aucun, cependant, ne tint ses promesses ni ne créa les moyens nécessaires au remboursement de la dette, alors qu'il s'agissait en principe de projets productifs. Ils firent tous faillite (Bézy *et al.* 1981). La cause du problème n'est dès lors pas seulement

l'inadaptation du financement, comme l'a soutenu l'OGEDEP, bien que cela ait contribué au phénomène de la boule de neige et, donc, au caractère insoutenable de la dette (Willame 1986 : 75-111).

La cause profonde de ce processus d'endettement réside dans la combinaison, d'une part, d'intérêts occidentaux (politico-commerciaux) qui ne voulaient pas assumer les risques de l'entreprise, dans un contexte où ils pouvaient craindre une nationalisation, et, d'autre part, d'un gouvernement prédateur qui ne se souciait pas du problème de la gestion des entreprises. Cette cause fondamentale de l'implosion économique zaïroise, qui commença à se manifester à la fin des années 1970, n'a jamais été plus clairement décrite que par l'ancien directeur de l'équipe du FMI, devenu directeur général de la Banque du Zaïre, Erwin Blumenthal. Il avait été nommé à la tête de la Banque centrale à cause des difficultés de remboursement de la dette extérieure qui se manifestaient depuis 1976. Il décrivit son expérience dans un rapport confidentiel, mais qui connut un retentissement international à l'époque. Il y dit : « Le but de ce rapport a pour objet d'exposer la situation financière du Zaïre et de montrer quelles sont les perspectives de remboursement de ses dettes [...] comme cette enquête va le montrer, le cas du Zaïre, sa lamentable situation politique et économique, la détresse de sa population et les conséquences sur les pays qui se veulent ses alliés sont terriblement négatives » (Blumenthal 1982 : 360). Le rapport continue en donnant nombre d'exemples concrets de corruption et essaie d'expliquer pourquoi l'économie et le niveau de vie ont baissé à partir de 1975. « Dans des circonstances normales, tout investissement ou participation étrangère serait profitable. Il y avait, et il y a encore, un seul obstacle majeur qui anéantit toutes les perspectives : la CORRUPTION (majuscules de l'auteur) de l'équipe au pouvoir... » (Blumenthal 1982 : 365).

Mais cela n'est pas la seule cause. Blumenthal, même s'il l'exprime sous forme de question, pointe du doigt la responsabilité internationale. « Et pour quelles raisons les pays occidentaux ont-ils persisté à accorder non seulement des prêts mais aussi des emprunts non remboursables ? Obligation morale ? Spéculation ? Considérations politiques ? Le Zaïre, rempart anticommuniste en Afrique centrale... probablement un peu de tout. » Sur cette trame de fond, des mécanismes de financement inadaptés ont engendré une dette insoutenable. En effet, les trois quarts de la dette originelle étaient composés de crédits fournisseurs avec des taux d'intérêts de 8 % en moyenne. Les responsabilités de l'origine du problème de la dette zaïroise sont donc partagées.

De 1976 à 2002, la dette PPG zaïroise/congolaise fut rééchelonnée neuf fois. Si l'on étend la période jusqu'au point d'achèvement (PA) de juillet

2010, ce nombre passe à 13 rééchelonnements, ce qui ne s'est jamais produit dans aucun autre pays.

La politique de gestion de la dette zaïroise/congolaise appliquée avant l'accord sur son allégement connut deux périodes, la première allant du premier échelonnement aux programmes d'ajustement structurel de 1982-1984, la deuxième s'ouvrant en 1985. La première déboucha sur un remboursement qui causa l'implosion des secteurs de l'éducation et de la santé, la moitié du budget ayant été consacrée au remboursement de la dette, dans le cadre de l'ajustement structurel. La deuxième période fut caractérisée par une lente dégradation du tissu économique formel à cause de la politique patrimoniale du régime Mobutu avec, comme corollaire, la montée de l'informalisation de la société². La survenue d'événements internationaux, comme la fin de la guerre froide (1989), et les pressions qui s'ensuivirent sur les gouvernements africains pour qu'ils démocratisent leurs systèmes politiques accélérèrent encore le processus de dégradation économique, l'implosion de l'État et l'appauvrissement de la population. Cette dégradation est fortement symbolisée par des événements comme l'écroulement des mines de Kamoto au début des années 1990, les pillages de l'armée et de la population en 1991 et 1993, l'hyperinflation de 1995, etc. En matière de gestion de la dette, cela se traduisit d'abord par un nombre record de rééchelonnements, puis par une quasi-cessation de paiements dans les années 1990 et jusqu'à la fin de la Deuxième République et du début de la Troisième. Ce n'est qu'avec l'accession au pouvoir de J. Kabila que, sous l'impulsion de forces politiques occidentales et de la communauté des bailleurs de fonds, la politique de gestion de la dette changea progressivement et mena finalement à un accord (Marysse 2005).

Fin 2001, la dette publique de la RDC était estimée à environ 12,9 milliards d'USD en termes nominaux. Les arriérés constituaient 78 % du stock de la dette. Les évolutions tant de la politique internationale en matière d'allégement des dettes des pays pauvres que du contexte politique congolais vont permettre à la RDC de s'inscrire dans l'initiative PPTE. Dans le cadre de celle-ci, la RDC dut, pour être acceptée comme pays pauvre très endetté (PPTE) et être éligible au bénéfice d'un allégement de la dette par les créanciers publics et multilatéraux, remplir un certain nombre de conditions.

² Cette dégradation économique en fait se met en marche dès le milieu des années 1970 avec la politique patrimoniale sur laquelle débouche la zairianisation : une classe politique acquiert alors des biens économiques nationalisés sans les mettre en valeur, mais en consommant les actifs. Ce n'est que quand ces entreprises sont revendues à des entrepreneurs locaux que le tissu économique se reconstitue quelque peu, mais sur un mode de fonctionnement souvent informel et donc en rétrécissant l'assiette fiscale de l'État. Ce processus est bien décrit dans J. MacGaffey (1987).

D'abord il faut, pour pouvoir recevoir des prêts du FMI et de la Banque mondiale, être éligible auprès de ces institutions. Or, la RDC, qui n'avait plus remboursé ses dettes envers celles-ci, était exclue de l'accès à leurs programmes. Elle devait donc commencer par normaliser ses relations avec le FMI et la Banque mondiale. En 2002, avec l'aide de certains pays (entre autres la Belgique), la RDC reçut des crédits pour régulariser sa situation auprès de ces institutions multilatérales. Ensuite, pour être éligible, le pays doit aussi avoir une dette non viable, c'est-à-dire une dette qui dépasse certains seuils, concrètement : 30 % du PIB, 10 % des exportations et 200 % des recettes. En 2001, la RDC dépassait largement ces seuils de viabilité. En troisième lieu, le pays doit soumettre un document stratégique de réduction de la pauvreté-intérimaire (DSRP-I) qui doit être accepté par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Enfin, le pays doit faire la preuve d'une meilleure gestion économique, ce que fit la RDC en 2002-2003 avec un programme économique du gouvernement (PEG). Elle parvint, presque sans appuis extérieurs, à juguler l'inflation, à présenter un budget en équilibre et à renouer timidement avec la croissance.

Une fois ces conditions remplies, le pays accède au « point de décision » (PD) du programme PPTE après deux décisions. D'abord, il faut un accord entre les créanciers publics bilatéraux sur les conditions d'allègement au sein du Club de Paris. Ensuite, la décision définitive est prise par les conseils d'administration du FMI et de la BM. Cependant, si dès ce moment est acquis un allègement intérimaire portant sur le montant du service de la dette qui doit être payé par le pays débiteur, le principal de la dette reste, quant à lui, dû jusqu'à l'accession au « point d'achèvement » (PA). Celui-ci peut, normalement, être atteint au bout de trois années, après que le pays a exécuté un programme du FMI (facilité de réduction de la pauvreté et de croissance – FRPC) imposant un certain nombre de conditions de bonne gouvernance économique. La RDC a atteint le PD en 2003³ et est entrée alors dans une période intérimaire, mais elle n'a accédé au PA qu'en juillet 2010, soit quatre ans après l'échéance normale. Les causes du retard, sur lesquelles on reviendra plus tard, sont essentiellement dues aux dérapages budgétaires de 2005 et 2006, années d'élections, et aux contrats signés avec les Chinois, qui risquaient de reconduire le pays dans une spirale d'endettement insoutenable (Zacharie 2007 ; Marysse *et al.* 2010).

³ Cet accord dans le cadre du programme PPTE renforcé a amené le Club de Paris à consentir un rééchelonnement des flux aux conditions de Cologne en novembre 2003. Cela veut dire que la RDC a obtenu un allègement de 90 % du service de la dette due pendant la période intérimaire, donc entre 2003 et 2010. Une fois le point d'achèvement atteint, c'est le principal de la dette qui est réduit à concurrence de 90 %.

2. Les moyens mis en œuvre depuis l'accord sur l'allègement de la dette de 2003 (intrants)

Le tableau 1 résume ce que représente la trajectoire de l'allègement de la dette dans le cadre du programme PPTE dont les acteurs, du côté des créanciers, sont les institutions multilatérales (FMI/BM) et les bailleurs de fonds bilatéraux publics regroupés dans le Club de Paris.

Le but de l'allègement est d'arriver à une dette qui soit « viable ». Une dette viable est définie comme celle qui ne dépasse pas certains seuils – 150 % des exportations, 30 % du produit intérieur brut (PIB), ou encore 200 % des recettes budgétaires. La valeur actuelle nette (VAN)⁴ de la dette congolaise était estimée à 758 % des exportations au moment de l'atteinte du point de décision en 2003. Au moment du point d'achèvement, une révision de la dette lors du point de décision avait modifié la dette éligible pour l'allègement. D'abord, on y avait ajouté les prêts de la Banque de développement des États des Grands Lacs. En outre, on avait révisé la dette du Club de Paris et on avait inclus des dettes commerciales qui n'étaient pas prévues au point de décision. Tenant compte de ces nouvelles informations, les autorités congolaises et le personnel du FMI/IDA révisèrent le stock de la dette au moment du point d'achèvement. La dette nominale au point de décision est à présent estimée à 10 772 millions d'USD, correspondant à une VAN de 8 801 millions d'USD, après application des mécanismes traditionnels d'allègement. La réduction nécessaire pour atteindre le seuil de 150 % est estimée à 7 252 millions d'USD en VAN, prenant en compte aussi une révision de la moyenne des exportations (Cassimon *et al.* 2008).

Afin de répartir de manière égale le poids de cet allègement entre les créanciers, l'initiative PPTE a introduit le principe de répartition « équiproportionnelle » qui demande à chaque créancier d'octroyer le même pourcentage d'allègement au débiteur. Les allègements au titre de l'aide multilatérale représenteraient 2 634 millions d'USD en VAN (dont 854 millions d'USD envers l'IDA, 1 097 millions d'USD envers la BAD, 471,5 millions d'USD envers le FMI et 298,3 millions d'USD envers les autres multilatéraux) ; les créanciers bilatéraux du Club de Paris consentiraient 4 074 millions d'USD en VAN ; les créanciers bilatéraux publics non membres du Club de Paris, 229 millions d'USD en VAN ; le solde d'environ

⁴ Pour pouvoir comparer des montants de dette, on exprime la dette en valeur actuelle nette (VAN). En effet, la valeur nominale du stock de dettes est constituée d'un nombre de prêts qui ont des échéances de remboursement très différentes ainsi que des taux d'intérêts différents. Des dettes d'un même montant nominal, mais qui doivent être remboursées dans un an ou dans dix ans, ont une valeur réelle très différente. La valeur actuelle nette d'une dette est définie comme la somme actualisée au taux de marché approprié des annuités (intérêt et principal) restant à courir (site web Club de Paris).

315,5 millions d'USD est attribuable aux créanciers commerciaux (FMI 2010a : 43).

Tableau 1. Allégement nécessaire au titre de l'initiative PPTE renforcée

		VAN de la dette	VAN dette/ exportations	Facteur de réduction commun
Estimation intermédiaire au point de décision	Situation actuelle	7 868 millions de dollars (après allègements traditionnels)	758 % (moyenne des exportations sur 3 ans : 1 038 millions de dollars)	
	Objectif	1 557 millions de dollars	150 %	
	Réduction nécessaire	6 311 millions de dollars	608 %	80,2 %
Estimation finale, au point d'achèvement	Situation actuelle	8 801 millions de dollars (après allègements traditionnels)	852,08 % (moyenne des exportations sur 3 ans : 1 033 millions de dollars)	
	Objectif	1 549 millions de dollars	150 %	
	Réduction nécessaire	7 252 millions de dollars	702,0 %	82,4 %

Source : FMI 2003, 2010a.

Au point d'achèvement, la RDC bénéficie, en outre, d'un allégement supplémentaire dans le cadre de l'Initiative de l'allégement de la dette multilatérale (IADM), évalué à 1,2 milliard d'USD.

Comme on va encore le voir par la suite, ce sont les conditions accompagnant les décisions et le processus PPTE de l'allégement qui expliquent le changement relatif dans la gouvernance économique du pays. Ainsi, pour arriver au point de décision (PD), et donc accéder au programme PPTE d'allégement de la dette, il a fallu que le gouvernement applique des réformes (macro)économiques.

Afin de stabiliser la situation macroéconomique, le gouvernement de Joseph Kabila exécuta, avec l'appui technique du FMI, un important programme d'ajustement couvrant la période de juin 2001 à mars 2002. Ce programme visait essentiellement à casser l'hyperinflation, à libéraliser l'économie et à initier des réformes structurelles majeures. Il bénéficia d'un don de 50 millions d'USD de la part de la Banque mondiale. Sur base de la bonne performance du premier programme économique du gouvernement

(PEG), le FMI et la Banque mondiale décidèrent d'appuyer le programme économique du gouvernement couvrant la période d'avril 2002 à juillet 2005.

En mars 2003, la performance du PEG fut jugée très positive. En 2002, pour la première fois en 13 ans, le taux de croissance économique était devenu positif. L'inflation annuelle était ramenée à 16 % et la performance budgétaire était en progrès avec des recettes un peu plus élevées et des dépenses un peu plus basses. Le graphique 3 montre bien combien cette période avant le PD fut importante dans le domaine de la maîtrise de l'inflation et de la croissance. Après cette période, avec les élections en vue et le départ du ministre des Finances (Matangulu) jugé trop indépendant, un relâchement de la discipline budgétaire resurgit et le Gouvernement retomba dans les anciennes habitudes de création monétaire à des fins politiques. En conséquence, le programme intérimaire d'allégement entre point de décision et point d'achèvement fut suspendu aussi longtemps que les conditions de gouvernance convenables ne seraient pas respectées.

Le processus de l'allégement de la dette du point de décision au point d'achèvement (2003-2010) fut particulièrement long. Au lieu des trois ans habituellement requis pour la période intérimaire, la RDC eut besoin de sept ans. Les conditions pour arriver au point d'achèvement ne purent être respectées dans les délais prévus. La phase postconflit dans laquelle se trouvait le pays fournit à son gouvernement des circonstances atténuantes. Deux causes fondamentales, l'une extérieure et l'autre intérieure, perturbèrent les performances de la gestion de la dette : les dérapages budgétaires de 2005 et 2006 et la crise mondiale de 2008-2009 qui illustra la vulnérabilité de l'économie congolaise aux chocs externes. Par conséquent, depuis 2006, des arriérés nouveaux se reconstituèrent et certains créanciers suspendirent les allégements intérimaires PPTE.

Avant de pouvoir atteindre le point d'achèvement, il fallait donc régulariser les nouveaux arriérés. Ce fut chose faite dans un accord du Club de Paris de février 2010. Cet accord, conclu selon les termes de Cologne, portait sur environ 2 957 millions d'USD concernant les nouveaux arriérés au 30 juin 2009 et les échéances courantes de la période du programme Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC)⁵.

⁵ Le FRPC est l'instrument de crédit (à rembourser dans les trois ans) qu'utilise le FMI pour appuyer les réformes – nécessaires dans le cadre du programme d'allégement – qui visent à assainir la gestion économique du pays, tout en respectant le cadre du Document de réduction de la pauvreté et de croissance. Ce document est, en principe, le document de base rédigé par le gouvernement pour décrire les buts de sa politique de réduction de la pauvreté tout en réalisant la croissance nécessaire pour parvenir à cette réduction de la pauvreté. Ce document DSRP a plus tard inspiré le président dans la définition de son programme des « cinq chantiers ».

Même si les montants d'allégement accordés sont considérables, quoique sans effet pour le débiteur en termes d'argent frais⁶, l'action des créanciers avait pour véritable enjeu la mise en œuvre des conditionnalités. Les allègements doivent accompagner un processus de renforcement de la stabilité macroéconomique, et la promotion d'une stratégie englobant la lutte contre la pauvreté et des réformes sur le plan de la gouvernance et de la prestation des services publics. Au moment du point de décision, les autorités congolaises et les institutions de Bretton-Woods s'accordèrent sur cinq critères particuliers : l'utilisation des épargnes budgétaires pour la lutte contre la pauvreté, la gestion des dépenses publiques, la gestion de la dette (future), la gouvernance dans les prestations de services en faveur des secteurs prioritaires, la maîtrise de l'inflation. Dans tous ces domaines, des réformes furent entamées.

Les avis et audits (entre autres, celui du KPMG 2010) sur l'exécution et l'atteinte des objectifs des différentes conditionnalités sont très discutés dans les milieux des bailleurs de fonds. Les dérapages budgétaires de 2005-2006, à l'occasion des élections, ont retardé de deux ans l'atteinte du point d'achèvement, car les repères de conduite économique n'étaient plus respectés.

Même en 2010, il n'y avait pas d'unanimité, au sein du FMI, de la Banque mondiale et du Club de Paris, sur le bien-fondé d'un accord pour l'atteinte du PA en juin 2010. Cependant, le cinquantenaire de l'indépendance aidant, la majorité des voix au FMI et à la Banque mondiale a estimé qu'il fallait donner la possibilité à la RDC de tourner la page d'une dette du passé pour permettre un nouvel élan de l'économie.

L'autre raison du retard pris dans l'atteinte du PA était une conditionnalité liée à la viabilité de la dette. Celle-ci aurait été tout à fait compromise si toutes les clauses des contrats chinois de 2007 et 2008 avaient été acceptées. Puisqu'il s'agit ici d'une conditionnalité spécifique à la RDC, nous traiterons de ce point dans la section suivante.

⁶ Cela veut dire que la plupart de ces opérations sont des opérations d'allégement que le contribuable des pays du Nord supporte au titre de l'aide au développement, alors qu'il n'y a pas un dollar qui entre dans la caisse du pays débiteur, puisque cet argent sert à indemniser les créanciers originels (dans le cas de la Belgique, l'Office national du dueroire – ONDD – ou les instances qui ont repris la dette).

3. Conditionnalités spécifiques à la RDC : la révision des contrats chinois⁷

Nous allons d'abord résumer la situation des contrats chinois et de leur impact sur le développement de la RDC avant l'intervention du FMI. Ensuite, nous analyserons les changements qui ont été apportés aux contrats. Puis, nous répondrons à la question de savoir pourquoi le FMI a pu intervenir mais n'a pu changer que certaines conditions et pas d'autres. Enfin, avant de conclure, nous évaluerons dans quelle mesure cette intervention – ce bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI – a été bénéfique ou pas pour le développement congolais.

L'évaluation des contrats chinois avant l'intervention du FMI

Le 17 septembre 2007, le gouvernement de la RDC et un groupement d'entreprises publiques chinoises concluent un accord de coopération entre les deux pays. Les Chinois s'engagent à construire 3 500 km de routes, autant de kilomètres de voies ferrées, des infrastructures de voiries – surtout à Kinshasa –, 31 hôpitaux de 150 lits et 145 centres de santé. Le tout pour une valeur estimée à 6,5 milliards d'USD. Ces travaux seront exécutés par des entreprises chinoises et financés par les prêts de l'Exim Bank⁸. Le remboursement de ces prêts est garanti par la constitution d'une *joint-venture* avec participation majoritaire chinoise qui va exploiter, produire et fournir huit millions de tonnes de cuivre, deux cent mille tonnes de cobalt et 372 tonnes d'or⁹. Le prêt lié à la modernisation de l'appareil de production minière serait de 3,2 milliards d'USD (FMI 2010e). Le tout atteindrait la somme de 9,2 milliards d'USD, une somme équivalant au principal de la dette totale accumulée sous la Deuxième République.

Le « contrat du siècle », qui fut entouré de beaucoup de secrets, est intéressant à plusieurs points de vue¹⁰. Il s'agit ici du premier contrat « publié », celui de 2007, appelé « Protocole d'accord », qui suscita de nombreux commentaires.

⁷ Pour une analyse plus élaborée sur l'impact de ces contrats chinois sur le développement congolais, voir S. Marysse 2010 : 131-151.

⁸ Il s'agit de la plus grande banque mondiale de crédits à l'exportation et à l'importation, l'Exim Bank of China, qui conclut l'accord pour le compte de la Chine avec deux autres entreprises chinoises, la SINOHYDRO et la CREC (China Railway Engineering Corporation).

⁹ Voir le contrat complet sur <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.GRALACE &n=65909>.

¹⁰ Dans *La Libre Belgique*, Marie-France Cros a commenté le contrat chinois, qui fut accessible sur www.lalibre.be pendant un certain temps, et qui a pu être repris par beaucoup d'autres médias au Congo.

La *première caractéristique* de ce contrat est qu'il englobe et règle dans un texte unique les divers types de relations économiques entre deux pays. Commerce, investissements, aide à la coopération et financement sont liés d'une manière qui démontre l'unicité de commandement.

La Chine, par le biais de son Exim Bank, s'engage à prêter un montant, estimé à 6,5 milliards d'USD, pour financer des travaux d'infrastructure dont la RDC a grand besoin pour sa reconstruction. Il s'agit d'un prêt, et pas d'un don, qui devra être remboursé, non en argent, mais grâce à une garantie d'accès et de livraison de matières premières à la Chine. Ici transparait la contradiction entre le court et le long terme. La dominance de l'intérêt politique a conduit le gouvernement à mettre en exergue les avantages visibles à court terme et à rester aussi vague que possible sur les retombées négatives qui se feront sentir à long terme.

L'exploitation minière destinée à rembourser les prêts contractés pour la construction d'infrastructures publiques en RDC est conçue de la même manière que les contrats passés avec des entreprises étrangères en Chine, c'est-à-dire par le biais de *joint-ventures* dans lesquelles les Chinois ont le contrôle majoritaire. Le contrat, d'une durée totale de 30 ans, stipule, en effet, que les Chinois disposeront des deux tiers des votes et le gouvernement congolais d'un tiers.

La *seconde caractéristique* de ce contrat concerne les *conditions d'exonération extrêmement libérales*. Non seulement le gouvernement congolais accorde, à l'article 6, « le bénéfice de tous les avantages douaniers et fiscaux prévus dans le Code des investissements et le Code minier... », mais aussi « l'exonération totale de tous les impôts, droits, taxes, douanes, redevances directs ou indirects, à l'intérieur ou à l'import et l'export, payables en RDC ».

La révision des contrats chinois

Une des conditions pour que la RDC accède au point d'achèvement du programme PPTE et, donc, à un allègement de sa dette et à la conclusion d'un accord sur un programme triennal avec le FMI (FRPC) était le changement des conditions de la « Convention¹¹ ». Il fallait, pour ce faire, que la partie chinoise et la RDC acceptent et signent des « avenants¹² ».

¹¹ Cela transparait dans les échanges entre le gouvernement congolais et le FMI dans les rapports internes. Voir d'abord une défense du « Protocole » et la « Convention » dans « La position de la partie congolaise aux questions demeurées en suspens en rapport avec le contrat chinois », Kinshasa, septembre 2008, et ensuite la réponse du FMI dans un document sur les « implications sur la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises ». Voir également une « Réaction de la partie congolaise »...

¹² Avenant n° 3 à la Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier

La révision : peu de mots et beaucoup de différences

Dans une note conjointe, on lit que « les services du FMI/BM reconnaissent que les projets d'infrastructures publiques envisagées [...] sont de nature à renforcer les perspectives de croissance du pays et à contribuer à la réduction de la pauvreté », mais que « tel qu'il est structuré actuellement, ce montage financier pourrait compromettre la viabilité de la dette. [...] En particulier, la convention prévoit un montant très élevé d'emprunts à des conditions non concessionnelles, avec la garantie de l'État congolais. [...] Cette dernière disposition remet en outre en question le statut de créancier privilégié des IFI... De plus, le degré de concessionnalité du montage est insuffisant, ce qui pourrait entraîner une réduction du volume d'aide fourni par cet organisme (c'est-à-dire par l'IDA, branche de la Banque mondiale) » (FMI/Banque mondiale 2008¹³).

La position du FMI/Banque mondiale semble donc de vouloir éviter que la RDC ne s'engage dans un montage financier très onéreux pour elle. Mais cette position rencontre également un intérêt propre aux deux institutions, car si la RDC s'engage dans un nouveau cycle d'endettement à des conditions non concessionnelles, elle ne pourra plus honorer ses engagements de remboursement envers les créanciers multilatéraux privilégiés que sont le FMI et la Banque mondiale.

Ce n'est pas un hasard si les changements apportés à l'avenant reflètent exactement les recommandations faites dans cette note, conçue par les services du FMI/BM une année avant sa signature (FMI 2008). Cette note mentionnait : « Dans le but de permettre à la RDC d'atteindre le double objectif d'accélérer le développement des infrastructures et d'obtenir un allégement de dette au titre de l'initiative PPTE [...] il conviendrait de supprimer la garantie de l'État pour le volet minier de la convention, retirer du cadre de la convention la phase II des projets d'infrastructures et accroître le degré de concessionnalité des emprunts contractés pour la phase I des projets d'infrastructures¹⁴. »

Dans le rapport officiel du FMI, publié après l'approbation des deux conseils d'administration du FMI et de la BM de mars 2010, on voit bien quel a été

et d'un projet d'infrastructures, Kinshasa-Beijing, « le ? 2009 ». Le point d'interrogation dans la date de signature veut dire que cette signature a été remise jusqu'à la dernière minute, c'est-à-dire fin octobre 2009.

¹³ Note interne, qui doit avoir été écrite entre avril et septembre 2008, mais dont l'essentiel paraîtra en mars 2010 dans une publication officielle du FMI, après approbation par les conseils d'administration des deux institutions financières internationales.

¹⁴ Pour plus de détails, voir Annexe 5 dans Marysse, S. *et al.* 2010. *Document initial pour une évaluation conjointe d'allégement de la dette-DRC*. Anvers : Institute of Development Policy and Management.

l'impact de ces deux institutions financières sur la révision du contrat sino-congolais (FMI 2010e). Le souci principal du FMI était d'éviter que la RDC ne s'engage dans un nouveau cycle d'endettement au moment où le pays devait recourir au FMI et au Club de Paris pour la remise de la dette existante.

Évaluation de la révision du contrat sino-congolais

La révision du contrat sino-congolais a beaucoup de mérites et clarifie les choses, mais il possède aussi un important point faible, si on l'évalue dans la perspective du développement et de la reconstruction du Congo.

En premier lieu, la révision a le mérite de bien distinguer ce qui ressortit à l'aide (et qui doit donc répondre aux critères de l'aide publique) et ce qui relève d'une logique de marché, à savoir l'investissement dans la production minière.

Les prêts destinés à la réalisation des infrastructures publiques sont des biens publics qui doivent normalement être financés sur des fonds publics. En l'absence de fonds publics propres, un État peut faire appel aux fonds publics internationaux, c'est-à-dire à l'aide publique. Pour qu'on puisse parler d'aide, il doit y avoir une composante de concessionnalité, c'est-à-dire un élément de don. Celui-ci peut être de 100 %, dans le cas de dons purs. S'il s'agit de prêts, les conditions de remboursement doivent être plus favorables que celles du marché financier privé. La différence entre un don à 100 % et un prêt aux conditions de marché constitue l'élément don. Ensuite, la garantie d'État ne peut être donnée que pour des prêts destinés au financement d'infrastructures publiques.

Tous les investissements miniers sont considérés comme des biens privés qui doivent répondre aux exigences du marché et il n'y a donc pas de garantie d'État pour ces investissements. La Chine peut exiger ici un taux d'intérêt plus élevé (de 6,1 %) pour rembourser le principal et les capitalisations des intérêts de cet investissement minier.

Il est stipulé par l'avenant que l'accord sur les financements de l'infrastructure exclut « la seconde phase des projets d'infrastructure pour ne conserver qu'une phase unique pour un total de 3 milliards de dollars ». La logique du FMI et son souci premier ont donc été de limiter l'impact du contrat sino-congolais sur la formation de la dette, non de maximaliser l'impact du contrat sur le développement et la reconstruction du Congo. Or la RDC a grandement besoin d'infrastructures publiques.

En conclusion, si l'on peut comprendre que la communauté internationale ait cherché à limiter l'exposition de la RDC à de nouvelles dettes, on regrettera qu'elle ait fait baisser de trois milliards d'USD les investissements prévus,

investissements pourtant absolument nécessaires à la reconstruction du pays, et qu'elle n'ait pas plutôt introduit d'autres conditions, afin que ces contrats n'hypothèquent pas cette reconstruction.

4. Les résultats

L'analyse des effets d'une politique (*outputs*) est d'abord une affaire de comparaison. Quels sont donc les effets du processus de l'allègement de la dette par rapport à la situation qui aurait résulté de l'absence d'un accord sur cette question ?

L'effet direct est constitué de différents impacts sur les flux¹⁵ et le stock de la dette. L'effet stock de la dette ne s'est fait ressentir qu'au moment du point d'achèvement, en juin 2010, lorsque la communauté internationale a réduit le stock de la dette congolaise à 3,11 milliards d'USD (valeur nominale). Sans accord d'allègement, le stock aurait été de 15,76 milliards d'USD. L'effet flux direct, dans le cas de la dette publique, est le service de la dette (paiement des intérêts, arriérés et remboursement du principal) effectivement payé pendant une année, moins ce que le pays aurait payé s'il n'y avait pas eu d'accord d'allègement. Tous les observateurs sont d'accord pour dire que si l'accord sur l'allègement de la dette n'avait pas eu lieu (le contrefactuel), la RDC n'aurait payé que la fraction de ce qu'elle devait aux institutions financières internationales pour pouvoir en rester membre. Pendant la période du processus d'allègement de la dette – donc entre 2003 (PD) et 2010 (PA) –, les sorties de devises pour la RDC se sont chiffrées à 772 millions d'USD. Cela signifie donc que, paradoxalement, la RDC a remboursé davantage aux créanciers que s'il n'y avait pas eu d'accord d'allègement.

Cet effet, négatif pour la RDC, sur le flux de devises a cependant été compensé par le deuxième effet flux direct : celui de l'aide publique au développement (APD). S'il n'y avait pas eu d'accord sur le règlement des dettes extérieures du pays (accord PPTE), il n'y aurait pas eu non plus d'engagements d'aide publique au développement de la part des bailleurs de fonds occidentaux. Un accord sur un règlement de la dette, et les conditionnalités qui l'accompagnent, était de fait un préalable pour redémarrer les aides structurelles en faveur d'un pays. L'accord sur l'allègement faisait donc fonction de catalyseur. L'effet direct sur les entrées de devises par le biais de l'aide publique au développement peut être estimé à 1,7 milliard d'USD pendant cette période. Notons que les apports de devises par l'intervention de la MONUC/MONUSCO ne sont pas inclus dans la définition de l'APD

¹⁵ Par « flux » on comprend les entrées et sorties de devises d'un pays pendant une période déterminée.

(environ 1 milliard d'USD annuel). L'apport net en devises réel total est donc bien supérieur à ce montant de 1,7 milliard. On ne peut dès lors attribuer au seul processus d'allègement de la dette les flux positifs d'entrées de devises. L'exercice du contrefactuel reste ainsi approximatif. Il montre cependant clairement l'impact positif, en termes d'entrées de devises, que représente ce processus d'allègement.

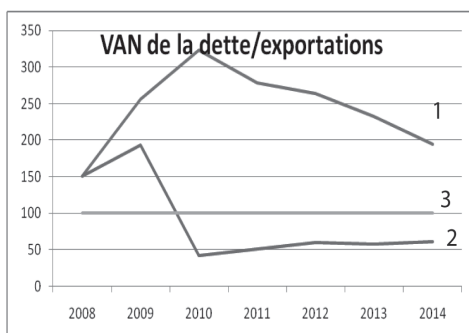
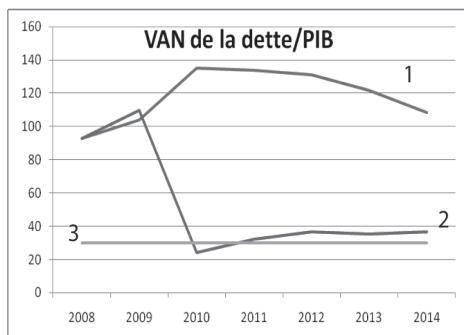
Résultats sur les indicateurs de la dette

Sans initiative PPTE, les indicateurs d'endettement extérieur auraient dépassé les seuils « soutenables » de 30 % du PIB, 100 % des exportations et 200 % des recettes. Les projections à plus long terme montrent en outre que ce n'est qu'en 2018 au plus tôt que les ratios seraient retombés en dessous de ces seuils. L'atteinte du point d'achèvement en juin 2010 a montré que les ratios suivants ont pu être atteints : 24,4 % du PIB, 42 % des exportations et 124,3 % des recettes.

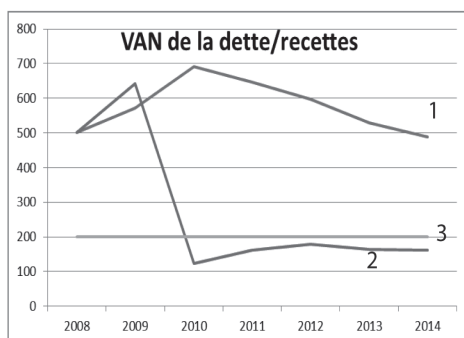
Dans le moyen terme, seul un indicateur, la VAN de la dette/PIB, dépasse le seuil de viabilité : ratio de 36 % en moyenne entre 2012 et 2015, contre un ratio « soutenable » de 30 %.

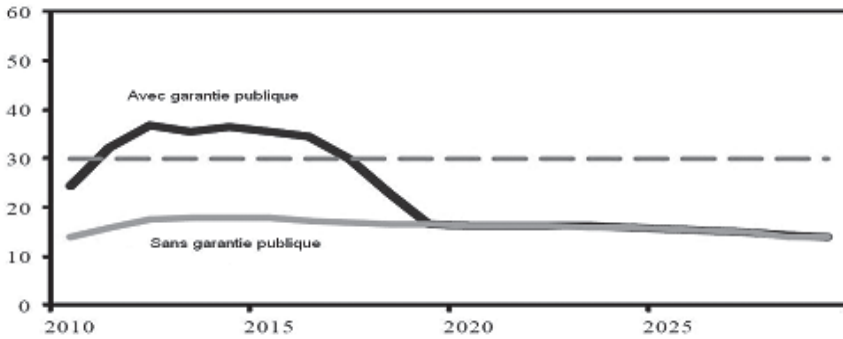
Le graphique 2 montre que l'augmentation significative du stock de la dette au cours des premières années est largement attribuable à la garantie publique liée aux contrats chinois, malgré les amendements. Un scénario alternatif, dans lequel l'État congolais ne donnerait pas de garantie sur les prêts liés aux projets d'infrastructure publique, réduit le ratio VAN de la dette/PIB sous le seuil de 30 %.

Graphique 1. Évolutions des principaux indicateurs d'endettement extérieur, avec et sans PPTE-IADM, 2008-2014 (en %)



1 sans PPTE-IADM
2 avec PPTE-IADM
3 seuil de soutenabilité



Graphique 2. Ratio VAN de la dette/PIB

Contrairement à un prêt bilatéral normal, le remboursement de ces prêts d'infrastructure est lié aux profits attendus du projet minier, lui aussi financé par l'accord chinois. Comme les estimations des autorités congolaises prévoient que les profits du projet minier rembourseront (ou auront remboursé ?) les prêts d'infrastructure vers 2018, soit 16 ans avant que la garantie de l'État congolais puisse être invoquée, l'inclusion de ce contrat chinois dans l'analyse de la viabilité de la dette surestime peut-être le risque. Nous disons « peut-être », car pour que cela soit effectivement une surestimation, il faudrait que le climat des affaires s'améliore substantiellement.

Résultats sur la gouvernance

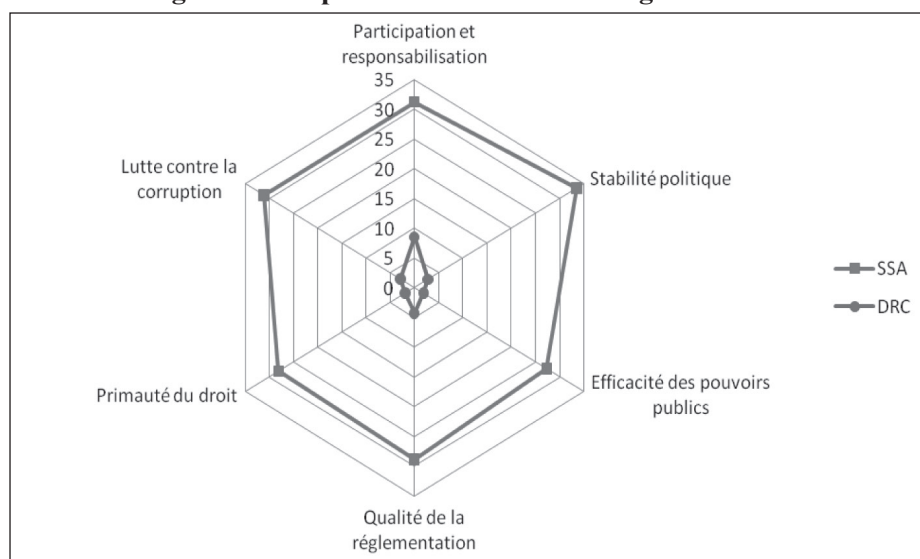
Comme le processus d'allègement est lié à l'imposition de conditionnalités (voir plus haut), les bailleurs de fonds espèrent que le résultat de l'allègement se reflétera au niveau de la gouvernance économique, qui est l'un des éléments majeurs de la conditionnalité.

Il convient ici d'introduire une distinction entre *gouvernance démocratique* et *gouvernance technocratique* (économique). Les élections présidentielles et parlementaires de 2006 se sont déroulées sans grandes infractions aux règles et, depuis lors, le Parlement a pu, dans une certaine mesure, jouer son rôle de contrôle du pouvoir exécutif et les libertés politiques fondamentales ont connu une amélioration relative. Cet acquis en matière de gouvernance politique n'est certes pas parfait (élections décentralisées en retard, cas de non-respect des droits politiques...), mais marque un progrès sensible. Le test de la durabilité de cette amélioration sera connu lors des élections de 2011. D'ores et déjà, le changement de la Constitution (qui a éliminé le deuxième tour prévu pour l'élection présidentielle), les doutes sur l'indépendance de la CENI, les difficultés rencontrées lors de l'enregistrement des électeurs et

la tenue difficile du calendrier des élections, sont de nature à fragiliser cet acquis en matière de gouvernance politique.

En matière de gouvernance économique, on observe également que le gouvernement, avec l'appui de l'extérieur, a réalisé des progrès sensibles. L'inflation a été ramenée à des niveaux raisonnables (à l'exception de 2005-2006) et la RDC a renoué avec la croissance économique (moyenne de 5 %). D'autre part, en matière de recettes budgétaires, le gouvernement a su quintupler ses ressources propres (en dollars courants) dans la période intérimaire (2003-2010). Les dérapages budgétaires et les retards pris dans l'atteinte du PA sont, cependant, le symptôme d'un problème persistant de gouvernance/corruption plus profond. L'autonomie incomplète de la BCC, les pertes (fuites) de recettes, la corruption, les problèmes de respect des contrats, le fonctionnement des services publics restent des points faibles. La figure 1 montre le chemin à parcourir pour arriver à un niveau de gouvernance comparable à celui de la moyenne de l'Afrique subsaharienne¹⁶.

Figure 1. Comparaison d'indicateurs de gouvernance



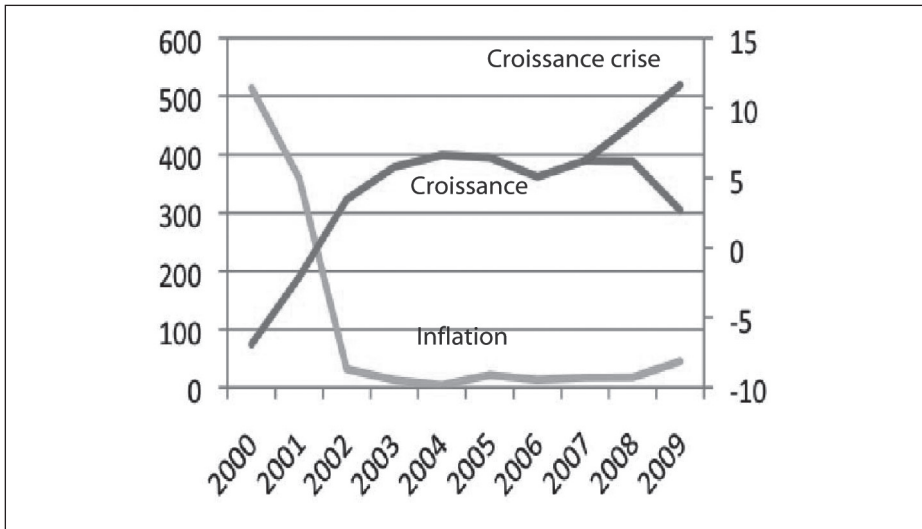
Source : Kaufmann, D. 2010.

¹⁶ Avec une note CPIA (Country Policy and Institutional Assessments) moyenne de 2,80 en 2006-2008, la RDC est classée comme présentant un cadre de politique économique faible.

5. Effets sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté

Depuis 2003, la RDC a renoué avec la *croissance* et a su, sous le contrôle et avec l'aide de la communauté internationale, juguler l'inflation, comme en témoigne le graphique 3. Ce graphique montre aussi que la RDC est dépendante de bonnes relations avec la communauté internationale. Ce n'est qu'après la normalisation de ces relations, au début du nouveau millénaire, que la situation économique (croissance positive et maîtrise de l'inflation) s'est améliorée. Il a fallu l'appui de la communauté internationale en 2001 pour rendre la RDC éligible auprès des institutions financières internationales, afin qu'elle puisse à nouveau bénéficier de leur aide. Ce graphique montre aussi comment la RDC reste tributaire de chocs extérieurs, ce que souligne la baisse de la croissance dans les années de crise 2008 et 2009. L'échelle de gauche reprend le pourcentage annuel de l'inflation ; celle de droite, le pourcentage de croissance annuelle. Sans crise internationale, les estimations de croissance se situeraient autour de 10 % annuels en 2008 et 2009, ce qui est représenté par la ligne rouge dans le graphique 3.

Graphique 3 : Croissance et inflation en RDC avant et dans la crise



Source : Marysse, S. *et al.* 2010.

Attribuer tous les mérites aux seules interventions de la communauté internationale serait cependant erroné. L'accord de paix a mis fin à une période de guerre meurtrière qui avait non seulement étranglé l'économie mais avait surtout eu un immense coût humain. D'autre part, si on peut parler d'une réussite modeste mais réelle au niveau des performances économiques,

c'est parce qu'il y a eu une prise de conscience que la politique (économique) suivie jusqu'en 2001 était dévastatrice. Le gouvernement s'est engagé dans un changement de politique économique radical par rapport à la politique économique suivie dans la décennie précédente. Avec un programme d'assainissement macroéconomique formulé dans le programme économique du gouvernement et exécuté avec les moyens du bord, le gouvernement a su déblayer le terrain en maîtrisant l'inflation. Ensuite, la formulation d'un DSRP-I a permis d'arriver, en 2003, au point de décision, qui donnait droit à l'entrée du pays dans le programme PPTE, et donc le rendait éligible pour un allégement de sa dette.

Depuis lors, la croissance a été soutenue par de nouveaux investissements de la part des bailleurs de fonds, mais aussi d'investisseurs privés étrangers, surtout dans le secteur minier. Il y a eu aussi des investisseurs nationaux, de l'intérieur ou de la diaspora. Une estimation du niveau de l'investissement par les services des institutions de Bretton Woods (FMI 2010a, *Completion Point Document* : 8) montre que le ratio investissements/PIB passe de 12 à presque 20 %, ce qui représente près de deux milliards d'USD en 2009. Les investissements étrangers directs sont estimés à un milliard d'USD. Il s'agit d'une estimation, car comme dans beaucoup d'autres domaines, les données de la balance des capitaux sont peu fiables. Comme pour d'autres effets de l'allégement de la dette, il est difficile d'évaluer son impact exact sur l'augmentation des investissements. Il y a eu d'autres facteurs d'explication comme l'effort du gouvernement visant à un meilleur climat des affaires, la réunification du pays et la pacification d'une grande partie de celui-ci.

Abordons à présent la question des retombées de cet allégement de la dette sur la lutte contre la *pauvreté*.

Les conditionnalités liées à l'exécution de l'accord sur l'allégement de la dette ont particulièrement affecté le niveau des dépenses pro-pauvres. Entre le point de décision et le point d'achèvement, un pays PPTE doit, en effet, affecter l'épargne que réalise le gouvernement par le biais de l'allégement, aux dépenses appelées pro-pauvres, surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé. On constate que ces dépenses ont augmenté plus que l'allégement intérimaire, même si on exclut les dépenses de sécurité que les autorités congolaises ont incluses dans leur définition des dépenses pro-pauvres. Le problème réside plutôt dans la définition de ce qu'est une dépense pro-pauvre. Le FMI devrait être plus strict dans ce qui est défini comme pro-pauvre (Ministère du Budget 2006).

Les résultats les plus importants en ce qui concerne les effets indirects du programme PPTE en général et des dépenses pro-pauvres en particulier ne peuvent probablement pas être chiffrés. Comme nous le soulignerons encore, le programme PPTE n'est pas efficace en tant qu'instrument de lutte contre la

pauvreté. D'abord les montants des dépenses financées par l'allègement sont relativement réduits (1 à maximum 2 % du PIB) et ne peuvent donc avoir que des effets limités. Ensuite, les dépenses définies comme dépenses PPTE sont, en fait, des dépenses qui n'agissent que très indirectement sur le niveau de la pauvreté. L'utilité et les effets indirects pertinents doivent être évalués dans le cadre plus large de la reconstruction de l'État, de la stabilisation et du renforcement de la démocratie. La reconstruction économique et l'allègement de la dette n'en sont que des éléments. Une lutte contre la pauvreté efficace requiert plus de moyens et d'engagements qu'un programme PPTE.

Il faut tout d'abord constater que le rapport sur l'utilisation des fonds PPTE (DLCP) ne permet pas de juger de l'impact qu'a eu cette utilisation sur la pauvreté. L'analyse des dépenses particulières auditées par l'étude de KPMG, surtout dans les secteurs autres que ceux de l'éducation et de la santé (secteurs d'économie), arrive à la conclusion que, si les moyens mis à la disposition des différents départements éligibles pour les dépenses PPTE ont bien été utilisés à ces fins, les modalités d'exécution de ces dépenses (qualité d'exécution, respect du calendrier...) étaient en dessous de la norme (KPMG 2010). Le lien entre ces dépenses et les indicateurs de pauvreté reste très incertain, car de nombreux autres facteurs expliquent l'évolution de ces indicateurs. Ainsi dans les domaines de l'éducation et de la santé, le fait que la guerre soit terminée a dû se traduire par une augmentation de la scolarité et la réouverture de certains centres de santé, etc. Ensuite, comme pour les autres statistiques sur lesquelles nous avons travaillé, se pose un sérieux problème de fiabilité des données, dû à l'implosion des services de l'État pendant deux décennies.

Sur base de données qu'il faut donc interpréter avec beaucoup de prudence, les indicateurs de l'évolution de la pauvreté dans la période sous examen sont positifs¹⁷. Seul celui de la pauvreté chronique, qui est un des indicateurs importants et qui est assez bien documenté, montre une détérioration. Le tableau 2 donne un aperçu de l'évolution de ces indicateurs d'après les résultats des enquêtes MICS. Comme celles-ci fournissent les données probablement les plus fiables, quelques conclusions sur l'évolution de certains aspects de la pauvreté pendant la période sous revue sont possibles. « Les avancées les plus nettes s'observent dans le domaine de la participation scolaire. Dans le domaine de la santé, un des indicateurs les plus robustes est celui de la mortalité infantile en dessous de cinq ans, qui montre une diminution sensible (de 213 à 148 enfants sur 1 000). »

¹⁷ Il n'y a pas de convergence de vue entre les bailleurs de fonds concernant la qualité des données. Les enquêtes MICS paraissent être les plus fiables, mais il reste des doutes, par exemple, sur l'échantillonnage (interview Diallo BM/Kinshasa).

Tableau 2. Évolution des objectifs du Millénaire pour le développement en RDC, 2001-2007

	2001	2007
1. Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim		
% insuffisance pondérale (Poids-Âge)	31,1	31,4
% malnutrition chronique (Taille-Âge)	38,2	40,0
% malnutrition aiguë (Poids-Taille)	13,4	9,3
Enfants nés avec poids de naissance < 2500 g	11,0	7,7
% de mères mal nourries IMC < 18,5	17,3	18,5
2. Assurer l'éducation primaire pour tous		
Taux net de scolarité primaire	52 %	61 %
% achevant la 5 ^e année	20 %	48 %
Taux d'alphabétisation 15-24	71 %	72 %
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes		
Rapport filles/garçons dans l'enseignement		0,74
Taux d'alphabétisation des femmes/hommes de 15 à 24 ans	0,82	0,84
Proportion de femmes salariées dans le secteur non agricole		0,35
4. Réduire la mortalité infantile		
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (sur 1000)	213,0	148,0
Taux de mortalité infantile (sur 1000)	126,0	92,0
Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole	46,4	62,9
5. Améliorer la santé maternelle		
Taux de mortalité maternelle (sur 100 000 naissances)	1289	549
% d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié	61 %	74 %
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies		
Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque	12,7 %	16,50 %
% Femmes ayant une bonne connaissance du VIH/SIDA	10 %	15 %
7. Assurer un environnement durable		
% utilisant une source d'eau aménagée	45,7	48,2
% accès à l'électricité		17,6
% utilisant des combustibles solides		94,8

Si dans le domaine de l'éducation, l'allègement de la dette a eu, par le biais des dépenses PPTE, le plus d'impact direct, on ne peut cependant pas attribuer toute l'amélioration de la participation à ce seul facteur. L'accroissement de la scolarité s'explique également par la fin de la guerre et la reprise de la vie normale dans une bonne partie du pays. Il faut aussi observer que la part des

dépenses pro-pauvres investie par le gouvernement a été plus élevée que les dépenses PPTE. Le gouvernement a ainsi investi des moyens propres dans la lutte contre la pauvreté dans le secteur de l'éducation, mais c'est le seul secteur dans lequel cela a été le cas.

Les ressources PPTE et les ressources extérieures ont financé surtout les administrations et les ministères impliqués dans la politique « pro-pauvre » : les domaines de la santé, de l'éducation et de l'économie.

Le cas de l'enseignement est intéressant à plusieurs égards. D'un côté, nous savons que c'est surtout grâce aux ressources PPTE que le budget de l'éducation a pu augmenter (et ce, de manière étonnante, avec un taux de croissance annuelle de 37 %). De l'autre, les différentes sources d'information indiquent qu'au moins en ce qui concerne les taux de scolarisation, le Congo a réalisé un progrès spectaculaire. Il reste cependant à préciser la nature du lien (ou des liens) existant(s) entre ces deux éléments.

L'éducation a profité plus que les autres secteurs des efforts déployés pendant la dernière décennie. Tandis que les dépenses globales, en USD constants, ont presque doublé entre 2003 et 2009, le budget du ministère de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle a été multiplié par 6. De plus, dans ce budget, le poste SECOPE (chaîne de dépenses salariales) a été multiplié par 28 pendant la même période (en FC constants !). Ces chiffres sont à comparer avec ceux du secteur de la *santé*, où les dépenses en dehors des services centraux n'ont augmenté que de 40 %, ce qui est même inférieur à la moyenne générale d'évolution des dépenses.

Il faut cependant relativiser les progrès réalisés en matière d'éducation à la lumière de l'histoire de ce secteur. Un budget de 7 USD par élève, chiffre de 2006, reste encore à une bonne distance du budget de 23 USD par élève dont on disposait en 1982, à la veille de la période d'ajustement structurel. L'actuel réinvestissement dans le secteur n'a pas non plus neutralisé la mise au chômage d'enseignants de la période 1982-1987. Notons encore qu'une politique de « responsabilisation des parents » (lisons : leur participation dans le paiement du budget de l'éducation) a été mise en œuvre dans les années quatre-vingts. Ce qui a conduit non seulement à l'émergence d'un secteur (limité) d'écoles privées, mais surtout à l'émergence d'un système élaboré de frais scolaires, finançant non seulement les écoles et les salaires des enseignants, mais tout le système de l'éducation, également dans les écoles publiques. Vers la fin des années 1990, la contribution des parents était estimée à 90 % du financement du secteur ; ce financement « d'en bas » a certainement été un des éléments qui a permis au secteur de survivre pendant les années de la transition et les années de guerre.

Un axe de notre analyse de l'impact des ressources PPTE et de l'intervention de l'État dans le secteur de l'éducation, mais surtout dans les

autres secteurs pro-pauvres (santé, économie, agriculture...), est le constat que l'on a donné priorité à la reconstruction de l'État central et que la lutte contre la pauvreté a été mise au second plan (Deherdt 2011).

Comme on vient de le souligner par ailleurs, les fonds PPTE comme instrument de lutte contre la pauvreté sont d'une efficacité très restreinte. Ceci est particulièrement évident pour les secteurs autres que l'enseignement, où les fonds PPTE ont surtout été utilisés au renforcement des administrations centrales, mais même pour le secteur de l'enseignement, son impact paraît limité. Il est vrai que de nouveaux enseignants ont été embauchés, mais les parents n'ont pas vu diminuer leurs dépenses pour l'enseignement. Dans ce sens-là, l'effet sur la pauvreté des ménages reste très faible ou inexistant.

S'il est vrai que la priorité des dépenses des fonds PPTE a été le renforcement des administrations centrales, ces fonds ont servi au renforcement de l'État, mais ce n'était pas le but affiché. En outre, la concentration des dépenses dans la capitale (plus de 80 % du budget en dehors de celui de l'enseignement) montre que l'on ne peut parler d'une politique nationale intégrée et contredit radicalement l'option en faveur de la décentralisation.

Conclusion : le succès relatif de l'allégement de la dette congolaise

L'accord sur l'allégement de la dette de la RDC a été certainement efficace du point de vue de la viabilité de la dette. Tous les ratios de la dette, à l'exception d'un seul, ont été ramenés en dessous des seuils de viabilité au moment de l'atteinte du point d'achèvement (juillet 2010). Cette opération d'allégement de la dette a surtout débarrassé le terrain pour maîtriser l'inflation et renouer avec la croissance économique, après deux décennies de régression économique.

La reprise de la croissance économique ne peut cependant pas être attribuée au seul allégement de la dette. Les dividendes de la paix, la réunification du pays, les réformes du gouvernement et la volonté de certains Congolais d'appliquer ces réformes, le renouvellement de l'intérêt des investisseurs étrangers pour le potentiel du pays, sont quelques-uns des autres facteurs qui ont co-déterminé le début d'une reconstruction fragile. Il ne faudrait pas pour autant minimiser l'impact du processus d'allégement. Il a joué un rôle indispensable et central dans la mise en œuvre d'une panoplie de mesures d'appui international visant à la reconstruction post-conflit. Dans le cadre du processus d'allégement, ce sont surtout les conditionnalités pour atteindre le point d'achèvement et, donc, l'annulation de la dette, qui ont eu un impact positif sur la reconstruction économique.

Le fait que l'observation de ces conditionnalités ait pris beaucoup plus de temps que prévu démontre cependant un problème fondamental de gouvernance. La période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement prend normalement trois ans. Dans le cas de la RDC, il aura fallu sept ans, de 2003 à 2010. Les problèmes furent surtout les dérapages budgétaires à l'occasion des élections et le risque de constitution d'une nouvelle dette publique insoutenable par le biais des contrats chinois.

Le besoin d'une meilleure gestion de la chose publique n'est pas intériorisé et dépend trop d'une discipline imposée de l'extérieur. Les dérapages budgétaires à l'occasion des élections ont à nouveau dévoilé un problème fondamental. Le financement monétaire des « dépenses urgentes » révèle l'insuffisante indépendance de la Banque centrale. La création monétaire ne devrait pas dépendre de décisions politiques, mais bien de nécessités économiques. L'inclusion de la RDC dans une zone monétaire régionale ou la nomination indépendante du (des) responsable(s) de la Banque centrale sont deux options pour améliorer la gouvernance monétaire.

Terminons en observant que la question des contrats chinois a révélé que la capacité d'endettement d'un grand pays comme la RDC est extrêmement limitée. On a dû, pour des raisons de viabilité de la dette, réduire de moitié des investissements d'infrastructure pourtant absolument nécessaires. La réponse à cette question du financement pourrait être recherchée dans le renforcement de mécanismes développant la capacité d'investissement dans le domaine de la production au Congo de biens publics internationaux (par exemple, hydroélectricité, gestion d'émissions de carbone, ressources forestières). Il est évident que ceci devrait aller de pair avec des réformes dans les entreprises publiques congolaises. C'est dans le cadre d'une formule de cogestion que la production de biens publics internationaux pourrait accroître la capacité d'endettement et de remboursement du pays.

Bibliographie

Bézy, F. *et al.* 1981. *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.

Blumenthal, E. 1982. « Zaïre : Rapport sur sa crédibilité financière internationale ». *La Revue nouvelle* (Bruxelles) 11 : 360-378.

Cassimon, D. *et al.* 2008. « En attendant Godot ? Pourquoi la réalisation de l'annulation de la dette reste-t-elle en suspens en RDC ? » In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan.

De Herdt, T. 2011. *À la recherche de l'État en RD Congo, Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan.

FMI. 2005. *Democratic Republic of the Congo: 2005 Article IV Consultation, Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 05/374 »).

FMI. 2006. *Democratic Republic of the Congo: Staff-Monitored Program*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 06/259 »).

FMI. 2007. *Democratic Republic of the Congo: 2007 Article IV Consultation*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 07/327 »).

FMI. 2008. *Note conjointe FMI/Banque mondiale sur les implications pour la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises*. 15 p.

FMI. 2010a. *Democratic Republic of the Congo - Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 10/360 »).

FMI. 2010b. *Democratic Republic of the Congo: Statistical Appendix*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Country Report, n° 10/11 »).

FMI. 2010c. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Status of Implementation*. Washington : Fonds monétaire international et Banque mondiale.

FMI. 2010d. « Le FMI et la Banque mondiale annoncent un allégement de la dette de 12,3 milliards de dollars EU en faveur de la République démocratique du Congo ». *Communiqué de presse* 10/274.

FMI. 2010e. *Rapport des services du FMI pour les Consultations de 2009 au titre de l'article IV et demandes d'un accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et d'une assistance intérimaire supplémentaire dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés*. Washington : Fonds monétaire international (coll. « Rapport du FMI, n° 10/88 »).

Kaufmann, D. et al. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington : The Brookings Institution. http://www.brookings.edu/~~/media/Files/rc/reports/2010/09_wgi_kaufmann/09_wgi_kaufmann.pdf

Kawata Bualum. 1989. « L'endettement extérieur du Zaïre ». *Zaïre-Afrique* 237 (sept.) : 351-370.

KPMG. 2010. *Rapport provisoire final de la mission de procédures convenues sur les dépenses financées sur les ressources PPTTE pour la période allant de 2006 à 2008 et au premier semestre 2009*. Kinshasa : KPMG.

MacGaffey, J. 1987. *Entrepreneurs and Parasites. The struggle for indigenous capitalism in Zaïre*. Cambridge-New York : Cambridge University Press (coll. « African Studies Serie 57 »), 237 p.

Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalisation*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Marysse, S. 2010. « Le bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI : la révision des contrats chinois en RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Anvers-Paris : Centre d'étude de la région des Grands Lacs-L'Harmattan, pp. 131-151.

Marysse, S. et al. 2010. *Document initial pour une évaluation conjointe d'allègement de la dette-DRC*. Anvers : Institute of Development Policy and Management.

Ressources PPTTE, exercices 2003-2004-2005. Kinshasa : Ministère du Budget.

Office de gestion de la dette publique. 1983. *Rapport annuel*. Kinshasa : Office de gestion de la dette publique.

Ministère du Budget. 2006. *Rapport d'audit technique et financier des dépenses de la République démocratique du Congo*. 2008. Réaction de la partie congolaise à la *Note conjointe FMI/Banque mondiale relative aux implications sur la viabilité de la dette de la convention de la collaboration conclue entre la RDC et le groupement d'entreprises chinoises*. Kinshasa.

Tshilombo, A. 2007. « Plaidoyer pour le troc : ses actifs à valeur externe en vue de l'accroissement des actifs à valeur interne ». *Congo-Afrique* 47 (sept.) : 417-419.

Willame, J.-C. 1986. *L'Épopée d'Inga : chronique d'une prédation industrielle*. Paris : L'Harmattan.

Willame, J.-C. 2009. « Heurs et malheurs d'un Noko en quête d'identité et de cohérence ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan.

Zacharie, A. 2007. *La Dette extérieure et le financement du développement de la RD Congo. Défis et perspectives pour le nouveau gouvernement démocratiquement élu*. Bruxelles : CNCD.

LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO DEVANT UN CHOIX DIFFICILE POUR L'ÉLECTRICITÉ

Raf Custers

Le Congo travaille sur plusieurs fronts dans le sous-secteur de l'électricité. Le redressement de l'électricité, rappelons-le, est un des Cinq chantiers prioritaires des autorités congolaises. Dans cet article, nous examinons quatre grands axes d'activité. Le pays prépare tout d'abord l'ouverture du marché et a entamé une action – peu visible mais importante – au niveau institutionnel. Ensuite, beaucoup d'intérêt est porté aux dossiers des grandes infrastructures existantes. En plus, sous l'impulsion du client privilégié qu'est BHP Billiton, le mirage d'Inga-3 devient concret. Cet article se termine en détaillant l'évolution dans les provinces et les collaborations sous-régionales avec les pays voisins des Grands Lacs et de l'Afrique australe. D'autres sous-secteurs comme ceux des hydrocarbures ou des énergies renouvelables ne sont pas pris en compte ici. Pour l'électricité, une première question est de savoir si les actions en cours correspondent aux besoins qui sont énormes. Il est aussi important de déterminer la marge de manœuvre du Congo pour sa politique énergétique, tout en sachant que le pays dépend dans une grande mesure de financements extérieurs pour ses actions en matière d'électricité. Cet aperçu résulte en partie d'une recherche réalisée pour le Centre belge de référence pour l'expertise sur l'Afrique centrale (CRE-AC), laquelle recherche a consisté en un travail d'inventorisation entamé en 2010 et poursuivi en 2011. Lors d'une recherche de terrain à Kinshasa, en juin 2011, les interlocuteurs clés congolais et étrangers ont aussi apporté une information substantielle.

1. La réforme du secteur

Depuis 2008, la République démocratique du Congo réforme le secteur de l'énergie. Les enjeux sont multiples. Il s'agit d'ouvrir le secteur à l'initiative privée et, du côté des acteurs publics et en premier lieu de la Société nationale d'électricité (SNEL), d'améliorer l'offre et la qualité du service, et d'améliorer aussi la performance de la SNEL sur plusieurs plans (technique, financier et opérationnel) et sa gouvernance. Cette réforme trouve son origine dans le Document des stratégies pour la croissance et la réduction de la pauvreté

(DSCRCP) de juin 2006. Le DSCRCP identifiait cinq piliers stratégiques, dont le deuxième (la consolidation de la stabilité macroéconomique et la croissance) a des implications directes pour l'électricité. Ces piliers ont été repris en 2007 dans le programme gouvernemental à moyen terme (2007-2011), qui repose sur les Cinq chantiers définis par le président congolais, Joseph Kabila. À plus long terme (« à l'horizon 2025 »), le DSCRCP fixait comme objectif que le taux de desserte en électricité soit élevé à 60 % sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, une réforme était estimée indispensable.

En mai 2007, le gouvernement issu des élections générales de 2006 chargeait le ministère de l'Énergie de la restructuration du secteur¹. Les premières études rendues au gouvernement un an plus tard faisaient apparaître les contours de cette réforme². Le secteur de l'électricité serait libéralisé, le monopole de fait dont la Société nationale d'électricité (SNEL) a joui depuis des décennies serait abandonné, et un nouveau cadre serait créé pour l'électrification rurale. Dans les discours des responsables, ces orientations sont motivées par la volonté d'augmenter le taux de desserte des Congolais en électricité, qui passerait de 9 % actuellement (le plus faible en Afrique) à 19 %. Les Congolais ne demandent pas mieux. Nous nous rappelons une conversation, en octobre 2004, dans un village du Bas-Congo situé littéralement sous la ligne à haute tension qui relie les centrales hydroélectriques et Kinshasa. « Si on aurait (*sic*) l'électricité, disaient ces gens, on ne devrait plus cuisiner avec du bois de brousse, on serait informé sur le monde et, au lieu de jouer du tam-tam, on pourrait écouter des CDs. » Palabre représentatif de la majorité des Congolais.

Selon le ministre de l'Énergie, Gilbert Tshiongo, le Congo aurait besoin de 6,5 milliards de dollars d'ici 2015 pour atteindre cet objectif. Et même sans que le pays n'augmente le taux actuel de desserte, il lui faudrait 958 millions de dollars par an d'investissements et de frais de maintenance pour le sous-secteur de l'électricité (Banque mondiale 2011). Des fonds qui, selon le discours dominant, ne viendraient pas sans que le secteur soit davantage ouvert à des investisseurs privés, et mieux administré.

Projet de loi

En mai 2011, l'Assemblée nationale a adopté pour examen un projet de loi relatif à l'électricité et l'a envoyé à la commission des travaux publics et de l'infrastructure. Il apparaît dès lors que le schéma envisagé pour le

¹ Cette décision était comprise dans l'ordonnance n° 07/018 de mai 2007.

² « Définition d'une politique de l'énergie et d'un nouveau cadre stratégique légal et institutionnel pour l'électrification rurale en RDC », étude préparée par Mercados (Espagne) et Axenne (France) avec l'appui de la GTZ et du ministère allemand de la Coopération au développement, pour le ministère congolais de l'Énergie, août 2008.

sous-secteur de l'électricité est proche de ceux connus en Occident. Selon ce schéma, le ministère de l'Énergie est responsable de l'élaboration de la politique énergétique, une nouvelle agence de régulation fera son apparition et un rôle commercial sera attribué aux entreprises étatiques.

La production et la distribution d'électricité seront donc formellement ouvertes à d'autres opérateurs à côté de la SNEL, mais celle-ci garde la compétence de gérer le transport d'électricité. Lors des premiers débats à l'Assemblée, la presse congolaise a exprimé la crainte, omniprésente dans l'opinion publique congolaise depuis plusieurs années, que la SNEL ne subisse le sort de la parastatale minière GÉCAMINES et ne soit morcelée et privatisée. Ce à quoi le ministre Tshiongo a répondu qu'il n'est pas question de privatiser ou de dissoudre la SNEL. Mais il n'a pas pu calmer tous les esprits au sein de l'entreprise publique même. Certains fonctionnaires nous disent que la séparation comptable des différents secteurs de la compagnie (production, transport, distribution) et le fait que la SNEL doive se transformer en société commerciale sont autant de portes par lesquelles le capital privé pourrait entrer dans la SNEL. Au fur et à mesure que la nouvelle disposition du secteur de l'électricité prendra forme, il apparaîtra comment les rôles seront réellement distribués. La SNEL sera alors un des opérateurs parmi d'autres. Elle devra considérablement améliorer sa performance. Une transition peu évidente. On se souvient de la dispute entre le gouvernement congolais et l'entreprise canadienne MagEnergy. En 2007, les deux parties avaient conclu un partenariat et il était convenu que Mag financerait et exécuterait la réhabilitation de l'unité G23 à la centrale hydroélectrique d'Inga-2. En retour, Mag aurait le droit de commercialiser une partie de la production. Par la suite, le dossier a été politisé et le Congo s'est montré un partenaire capricieux. En août 2010, les deux parties ont trouvé un accord : il stipulait entre autres que la SNEL allait payer \$ 24 millions à MagEnergy pour les travaux que celle-ci avait effectués dans le passé.

Tarifs

Une ouverture du marché de l'électricité ne se fera pas sans ajustement des tarifs. En Afrique subsaharienne, l'électricité coûte plus cher que dans d'autres régions en développement. Mais les prix ne couvrent en général pas les coûts de production. À Kinshasa, on maintient que le Zaïre a toujours préféré fournir l'électricité gratuitement pour des raisons sociales, thèse que nous n'avons pas pu vérifier. La République démocratique du Congo n'aurait pas rompu avec cette ligne de conduite. Cette politique de bas tarifs serait une des raisons qui expliquent le manque de moyens financiers de la SNEL. Aujourd'hui

l'électricité du Congo est bon marché. Seules la Zambie et l'Afrique du Sud l'ont encore moins chère.

Il faudrait une recherche approfondie pour appréhender la véracité de cette histoire et la tarification réelle en vigueur. Au Congo, le tarif résidentiel actuel serait de 0,04 dollar par kWh pour un coût « historique » de 0,068 dollar (Banque mondiale 2011). À partir du moment où la SNEL deviendra une société commerciale, les tarifs devront couvrir les coûts de production. Cette évolution oblige la société à revoir la politique tarifaire élaborée par un arrêté ministériel de mars 2009 et conduira inévitablement à une hausse des tarifs. Une évolution qui semble acquise au siège de la SNEL : « Il nous faut un tarif rémunérateur, entend-on maintenant à la direction, sinon, c'est le suicide. »

Un autre raisonnement souvent entendu à la SNEL veut que le prix de l'électricité diminue à terme, grâce à la concurrence de plusieurs opérateurs. Cela devra encore être prouvé. Les quelques expériences existantes montrent plutôt une tendance à la hausse. Prenons l'exemple de l'entreprise belgo-américano-congolaise Électricité du Congo (EDC)³. EDC a remis en état la station hydroélectrique et le réseau de distribution de Tshikapa, dans la province du Kasai-Occidental. L'entreprise a obtenu une concession pour 25 ans dans le cadre d'un partenariat avec la SNEL. Elle peut revendre un quota de la production en dehors de la SNEL. EDC a investi \$ 10 millions et, pour amortir cet investissement, applique des tarifs élevés : ils sont de 0,25 dollar par kWh pour les entreprises et 0,40 dollar pour les particuliers. Ce projet serait très rentable, mais selon Filipe Vanhoutte, administrateur-délégué d'EDC, il ne produira des profits pour l'exploitant qu'après 12 ans d'exploitation. Au Kasai-Oriental, une autre entreprise belge, Hydroforce, a conclu un contrat similaire avec la parastatale du diamant Miba pour la production (et la revente) d'électricité à Mbuji-Mayi. L'idée est que ces installations produisent l'électricité à moindre coût et qu'une prolifération de ce type d'investissements relativement réduits serait donc une bonne chose pour le pays. Il faudrait une étude comparative pour le prouver.

La question des tarifs joue également dans les projets d'harmonisation interétatique. Les membres de la société mixte Énergie des Grands Lacs par exemple, que sont le Burundi, le Congo et le Rwanda, appliquent des tarifs très différents. Le tarif moyen du Rwanda (« un tarif rémunérateur ») serait trois fois supérieur à celui du Congo.

³ EDC est née d'une fusion de la belgo-congolaise STS avec Safricas (Daniël Blattner).

2. Les grandes infrastructures

De toute évidence, la remise en état et l'expansion des grandes infrastructures d'électricité l'emportent sur la desserte des populations dans les provinces. Les budgets pour les grandes infrastructures sont beaucoup plus élevés, les projets plus ambitieux, les travaux plus avancés et la finition souvent plus aboutie.

Les grandes infrastructures sont celles des centrales hydroélectriques d'Inga dans la province du Bas-Congo et les lignes à haute tension qui relient Inga à la capitale Kinshasa, au bassin minier du Katanga et à l'Afrique australe. Cette priorité peut coïncider avec l'idée (assez répandue entre autres au sein de la SNEL) que les grandes infrastructures permettent des exportations d'électricité. Ces exportations devraient à leur tour générer des rentrées de devises avec lesquelles le Congo pourrait se procurer des biens nécessaires à l'étranger. Certains disent que la priorité donnée à ces grandes installations relève aussi d'un choix politique : contenir les masses populaires dans l'agglomération de Kinshasa.

La configuration Inga-Kinshasa-Katanga, qui date des années 1970 et 1980, reste déterminante pour toute la politique énergétique de la RDC. Elle a des implications pour le financement. L'extension de la capacité de production et du réseau de distribution coûte en réalité plus cher dans des pays qui misent sur l'hydroélectricité. Pour la RDC, ces coûts représentent 5,8 % du produit intérieur brut (Banque mondiale 2011). Or, la Société nationale d'électricité ne dispose pas de moyens financiers. On vient de citer les bas tarifs comme facteur d'explication. Un autre élément est que l'État congolais et ses entreprises parastatales sont les premiers sur la liste noire des mauvais clients. Selon la SNEL, ils ont entassé près d'un milliard de dollars d'arriérés de paiement, dont \$ 222 millions redevables par la GÉCAMINES, \$ 105 millions par la Régideso et \$ 340 millions par d'autres entités de l'État. La SNEL a déjà coupé le courant de certains de ces acteurs, mais elle essaierait plutôt de les conduire à des engagements de paiement incontournables. Les financements pour les gros travaux viennent donc essentiellement de l'extérieur. Les nombreux dossiers avancent vraiment « à pas de tortue ». Mais au moins ils avancent.

La réhabilitation d'Inga et ses interconnexions

Inga et Kinshasa font l'objet du Projet de marché d'électricité à la consommation domestique et à l'export (PMEDE). Les composantes du PMEDE, pour être plus précis, sont la réhabilitation des deux centrales hydroélectriques existantes d'Inga, la construction d'une deuxième

ligne d'Inga à Kinshasa, et la réhabilitation et l'extension du réseau de la capitale. L'objectif pour Inga est d'augmenter la capacité opérationnelle à 1300 megawatts et de rendre cette capacité de production fiable. Il ne s'agit pas uniquement de réparations de la mécanique, mais il s'agit aussi, entre autres, de travaux dans les canaux et retenues d'eau. Un problème de longue date est que le canal Fwamalo devant la centrale d'Inga-1 est fortement ensablé et que le dragage est inadéquat. Cela réduit le débit d'eau et la performance de la centrale. Pour compliquer encore ce dossier, le débit du fleuve Congo était tellement bas en 2011 que la Régie des voies fluviales a même alerté les autorités. Elle craint que cet étiage critique puisse être le signal du changement climatique en Afrique centrale.

Les partenaires de la SNEL pour le PMEDE sont la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAD), la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), une banque publique allemande. Lors du démarrage de ce programme en 2007, la BM a accordé un montant de \$ 296,7 millions. En juin 2011, elle a mis à disposition une nouvelle tranche de \$ 272,6 millions. Ce programme devrait expirer en 2016. Le budget initial était d'un demi-milliard de dollars : \$ 226,7 millions pour la génération, \$ 93,8 millions pour la transmission, \$ 88,5 millions pour la distribution, \$ 41,2 millions pour renforcer les institutions dans le secteur de l'énergie, et surtout la SNEL, et \$ 48,8 millions pour l'exécution. Dans le budget initial, la BAD intervenait pour \$ 100 millions et la BEI, pour \$ 92 millions. Entre-temps, ce budget a été revu à la hausse et, selon le représentant de la Banque mondiale à Kinshasa, il tourne actuellement autour de \$ 600 millions. Il faudrait une recherche additionnelle pour bien distinguer les proportions des dons et des prêts. Le PMEDE comporte des dizaines de contrats dont, selon la BM à Kinshasa, 40 % sont en exécution.

Une partie de l'électricité des centrales Inga-1 et Inga-2 est envoyée à Kinshasa par une ligne à haute tension (HT). Mais en raison de la maintenance à Inga et de la capacité limitée de cette ligne, seulement 400 megawatts peuvent être fournis à la capitale, la moitié de la demande estimée. Le PMEDE prévoit la construction d'une deuxième ligne HT d'Inga à Kinshasa. Cette ligne d'environ 260 km « sera alimentée par une tension de 400 kV, mais utilisée dans un premier temps en 220 kV » (Sofreco 2011). Une mesure « temporaire », illustratrice de l'exécution parfois difficile du PMEDE. Elle est due au manque de moyens pour installer une configuration normale, avec un élévateur (de 220 kV à 400 kV à Inga) et un abaisseur (de 400 kV à 220 kV) à Kinshasa. La conséquence est une capacité réduite de transport d'électricité. La deuxième ligne doit permettre non seulement de supprimer les nombreux délestages à Kinshasa, mais aussi d'augmenter la clientèle.

Ainsi, 60 000 nouveaux raccordements deviendraient possibles et « plus de 500 000 habitants » seraient desservis en électricité (Sofreco 2011).

Le contrat pour la deuxième ligne Inga-Kinshasa, financé à hauteur de 110 millions d'euros par la BEI, a été accordé en novembre 2010 à l'entreprise indienne Kalpataru Power Transmission. Les travaux ont connu un léger retard en vue de régler correctement les indemnités dues aux personnes qui seraient expropriées sur le trajet de cette deuxième ligne.

La situation dans la grande agglomération de Kinshasa reste très compliquée. La population de la capitale a explosé, elle aurait dépassé le nombre de 10 millions d'habitants, à cause de l'exode rural amplifié par les mouvements de réfugiés pendant les guerres des années 2000. Par conséquent, la demande d'électricité à Kinshasa a, elle aussi, explosé. La population hautement démunie se débrouille en piratant le réseau. Les cabines surchargées tombent régulièrement en panne, ce qui provoque des coupures d'électricité. Notons que Kinshasa est responsable de la plupart des coupures dans le pays et que le Congo a connu 182 jours (un record africain) avec des coupures d'électricité d'une durée moyenne de 3,63 heures en 2008 (Banque mondiale 2011). La SNEL doit, en plus, procéder à des délestages et distribuer quartier par quartier l'électricité disponible en provenance d'Inga. Cet ensemble d'entraves rend la modernisation du réseau à Kinshasa extrêmement urgente. Au niveau de la distribution, le nombre de cabines (autour de 3 000 actuellement) devrait doubler. Ensuite, 60 000 compteurs prépayés doivent être installés dans les quartiers aisés et des compteurs électromécaniques standard, dans les quartiers au taux de desserte faible. Les compteurs prépayés seront livrés par l'entreprise égyptienne Elsewedy. Rappelons qu'en 2009, l'entreprise sud-africaine Connect Africa a livré 7 000 compteurs à carte de prépaiement à la SNEL pour installation à Kinshasa et Lubumbashi. L'Afrique du Sud était le premier pays africain à introduire ce système de paiement, la philosophie étant que la clientèle devrait tout simplement s'habituer au paiement. Ailleurs, la pratique se répand. Au Lesotho, en Namibie et au Rwanda, une majorité de consommateurs serait équipée de compteurs à prépaiement (Banque mondiale 2011).

Combats pour Inga-3

Pendant des années, le Grand Inga était qualifié de « monstre du Loch Ness » : de temps en temps, il lève la tête, puis disparaît sans laisser de traces. Nul ne doute du potentiel hydroélectrique d'Inga où, à quelques dizaines de kilomètres de l'embouchure du fleuve, une masse énorme d'eau coule dans un lit très étroit et en forte pente. Le débit – de 41 000 m³ par seconde en moyenne sur l'année – y est exceptionnel.

Le rêve est de détourner tout le fleuve en amont d'Inga et de construire un méga barrage dans la vallée voisine de la Bundi, d'une capacité de 40 000 mégawatts, et donc plus performant que le complexe des Trois Gorges en Chine. Mais les capitaux nécessaires à la construction de cet ouvrage effraient bailleurs et investisseurs. Cependant les mégalomanies des uns et les ambitions des autres se sont effacées pour aboutir à un projet de taille restreinte : celui d'Inga-3. Et bien qu'une série d'obstacles doivent être surmontés avant qu'Inga-3 ne produise du courant, on peut maintenant l'affirmer : ce projet se réalisera. La raison principale : Inga peut produire à moindre coût ; les estimations vont de \$ 0,021 à \$ 0,035 par kWh.

Ce dossier débute en 2006, lorsque l'entreprise BHP Billiton signe des protocoles d'accord avec le gouvernement congolais et la SNEL. BHP va étudier, en exclusivité, la manière d'utiliser l'électricité du Congo dans une fonderie d'aluminium que BHP construirait à Moanda, à 150 km d'Inga sur la côte atlantique (Ministère Énergie 2010)⁴. BHP se trouve alors en compétition avec le projet Westcor. Dans ce scénario, Inga-3 serait développé par un consortium de cinq pays d'Afrique australe, pour approvisionner Kinshasa, mais surtout les autres pays *via* une « autoroute d'énergie » à travers l'Angola⁵.

Dans un premier temps, BHP et Westcor pourraient devenir deux clients qui seraient sur un pied d'égalité avec la SNEL. C'est d'ailleurs l'idée qui prévaut lors d'une conférence du World Energy Council en avril 2008 (WEC 2008). Mais, en 2009, le gouvernement de Kinshasa laisse entendre que le Congo développera seul Inga. Les partenaires de Westcor comprennent le message et se retirent contre leur gré. Westcor est donc enterré. On ignore pourquoi le gouvernement congolais a changé d'avis. À Kinshasa, on admet seulement qu'il est important d'attirer de gros investissements productifs, et l'arrivée de BHP semble aller dans ce sens. La fonderie de BHP aurait une capacité de 800 000 tonnes d'aluminium par an. En 2008, BHP estime qu'il lui faudrait jusqu'à 2000 MW générés à Inga pour la fonderie de Moanda (BHP Billiton 2008).

Comment, dans ce cas, construire une troisième centrale hydroélectrique sur le site d'Inga ? Peu avant la conférence du WEC, le bureau d'ingénierie canadien SNC Lavalin présente une étude de préfaisabilité (cofinancée par SNC et la Coopération au développement du Canada) au gouvernement congolais. L'idée est de creuser huit tunnels par lesquels l'eau serait envoyée du canal Fwamalo vers Inga-3, situé en aval des centrales existantes. SNC

⁴ Notons que BHP Billiton a acheté des terrains pour la fonderie (570 hectares) et le quai d'un port (35 hectares) en 2007.

⁵ Les membres de Westcor étaient la RDC, l'Angola, la Namibie, le Botswana et l'Afrique du Sud.

Lavalin a déjà fait des études sur Inga dans le passé. Le bureau a en plus travaillé avec BHP Billiton au Mozambique pour développer la fonderie d'aluminium, Mozal, dans laquelle BHP a une participation de 47,1 %. Il est frappant de voir que la taille proposée d'Inga-3 diminue à partir du moment où BHP devient le client privilégié. C'est le cas dans une nouvelle étude, financée par BHP et élaborée par le bureau Coyne & Bellier, une filiale française de Tractebel. Elle reprend le type d'alimentation par des tunnels, mais elle limite la puissance installée à 3 000 MW.

Le Congo va s'inspirer de ce schéma dans les démarches suivantes. En premier lieu, il entame une procédure pour sélectionner l'entreprise qui va développer Inga-3⁶. Il est important de savoir que BHP Billiton joue un rôle de pivot. L'entreprise est coactionnaire minoritaire et client de référence (Ministère Énergie 2010). Elle fait aussi partie du comité de pilotage qui accompagne le développement d'Inga⁷. En avril 2011, le ministre publie les noms des six candidats restants⁸. Un Mémorandum du projet d'Inga-3 (MIP) est soumis à ces candidats, qui part d'une capacité de 3 000 MW.

En deuxième lieu, le Congo commande une analyse comparative des propositions existantes, pour Inga, mais aussi pour les marchés régionaux. Le contrat pour cette étude est signé en décembre 2011 avec l'association d'Électricité de France (EDF) avec le bureau RSW du Québec (acquis en novembre 2010 par l'entreprise AECOM, basée à Los Angeles). L'étude est financée par la Banque africaine de développement à hauteur de 13,4 millions de dollars. Cette coopération semble aboutir à « une troisième voie ». Les ingénieurs révèlent en effet qu'ils étudient la construction d'une « première phase de Grand Inga ». Pour ce complexe, un barrage serait construit dans la vallée de la rivière Bundi avec une centrale de 4 000 à 8 000 MW (Addendum MIP 2011). Hela Cheikhrouhou de la BAD s'exprime pour sa part en faveur de la construction de canaux vers Inga-3, estimant que des tunnels coûtent trop cher et que des canaux permettraient de faire monter la capacité jusqu'à 7 000 MW. Avec une telle centrale, la SNEL pourrait de nouveau vendre de l'électricité en Afrique australe.

⁶ Le ministre de l'Énergie lance l'avis à Manifestation d'Intérêt n° AMI/001/10/2010 au 26 octobre 2010.

⁷ Ce comité est créé par arrêté ministériel n° CAB/MIN-ENER/015/2010 du 13 septembre 2010. Il est présidé par le ministère de l'Énergie.

⁸ Ces candidats sont identifiés dans un Avis au Public du 27 avril 2011, signé par le ministre Tshiongo. Ce sont : le groupe espagnol ACS-Grupo Eurofinsa, une association chinoise (composée de China Three Gorges Project Corporation, China International Water and Electric Corporation, et Sinohydro), la Korea Midland Power Company (Komipo, une filiale de Kepco), Sithe Global Power Ventures (une filiale du Blackstone Group), SNC-Lavalin du Canada, et le groupe de construction allemand Strabag.

En raison de cette nouvelle possibilité, Kinshasa décide de prolonger la période de réflexion et, à la demande des sociétés présélectionnées, reporte l'échéance pour le dépôt des offres du 5 juillet au 19 août.

3. Dans les provinces

On ne peut cacher son étonnement lorsqu'un expert étranger à Kinshasa dit que l'électrification rurale en RDC se trouve toujours « à un stade conceptuel ». Pourtant, il y a urgence dans ce domaine aussi, et les villes et territoires en dehors de Kinshasa, où le taux de desserte ne dépassait guère 1 % de la population en 2007, ne demandent pas mieux que d'être raccordés au réseau d'électricité. Mais les priorités stratégiques sont ailleurs. Dans une étude comparative de 2007, le bureau d'études Sofreco faisait remarquer ceci : « Dans la plupart des pays où le secteur public, *via* son fournisseur monopolistique, a essayé d'implanter un programme d'électrification rurale, aucun marché n'a abouti ni débouché sur un service de grande échelle fiable offert aux populations rurales. Une des raisons mises en évidence est notamment la rentabilité moins importante des zones rurales par rapport aux zones urbaines, si bien que l'opérateur monopolistique se tourne davantage vers les zones rentables » (Sofreco 2007).

Provinces et électrification rurale

Cet état de choses se confirme au Congo. À la SNEL, une Cellule d'électrification rurale, devenue ensuite Direction, fonctionne actuellement avec un appui financier de la BAD. Cette cellule, avec l'accord du pouvoir législatif, sera promue en Agence dans peu de temps. Mais la tâche qu'elle se voit assigner est immense. Selon des données obtenues à Kinshasa, les deux tiers des territoires (89 sur 132) ne sont pas électrifiés. Un aperçu des territoires et des villes est donné au tableau 1.

Les données figurant dans ce tableau sont indicatives et n'ont pas été entièrement corroborées par des données issues de sources officielles. Mais elles tendent à correspondre à d'autres informations du ministère de l'Énergie de la RDC. Ainsi, la Cellule d'appui technique à l'énergie (CATE) du ministère a publié une liste de projets d'électricité sans financement. La synthèse en est présentée au tableau 2.

Tableau 1. Territoires et villes électrifiés

Province	Territoires	Villes	Entités (en partie) électrifiées
Bas-Congo	7 sur 10	2	9 sur 12
Bandundu	3 sur 18	2	5 sur 20
Équateur	7 sur 24	3	10 sur 27
Kasaï-Oriental	2 sur 15	2	4 sur 17
Kasaï-Occidental	2 sur 9	2	4 sur 11
Katanga	17 sur 23	3	20 sur 26
Kinshasa			
Maniema	1 sur 6	1	2 sur 7
Nord-Kivu	1 sur 6	3	4 sur 9
Province-Orientale	3 sur 25	1	5 sur 26
Sud-Kivu	3 sur 8	1	4 sur 9
Total			67 sur 164

Tableau 2. Projets sans financement

	Province	Nombre	Coût (en US \$)	Financement
1	Bandundu	25	249 040 000	CMEC ^(a)
2	Bas-Congo	13	110 852 105	CMEC
3	Équateur	32	443 095 340	BADEA ^(b)
4	Katanga	11	844 878 000	CDB ^(c) , FED ^(d)
5	Kasaï-Occidental	20	365 776 959	CDB, EDC
6	Kasaï-Oriental	27	442 982 864	CDB
7	Kinshasa			BM, BAD, BHP Billiton
8	Maniema	7	86 830 000	
9	Nord-Kivu	19	563 895 130	
10	Province-Orientale	30	1 596 738 865	
11	Sud-Kivu	19	323 951 456	
	Total	203	5 028 040 719	

(a) CMEC : China Machinery Engineering Corporation

(b) BADEA : Banque arabe pour le développement en Afrique

(c) CDB : China Development Bank

(d) FED : Fonds européen de développement

Ce tableau (non daté) reprend les grandes lignes du Plan quinquennal 2007-2011. Il n'est pas actualisé, primo, parce que l'Administration entreprend actuellement des missions dans les provinces pour identifier d'autres projets éventuels et, secundo, parce que, pour certains des projets cités, un financement semble exister. Parmi les sources, on peut citer des institutions ou entreprises chinoises (la Banque chinoise de développement ou la China

Machinery Engineering Corporation) ou arabes (la Banque arabe pour le développement en Afrique).

Ces listes montrent que les besoins en RDC sont nombreux et d'envergure. Cela ne mène pas à l'immobilisme. Plusieurs projets ont été réalisés ou sont en cours d'exécution. Le plus souvent, les financiers de ces projets ne sont pas de type traditionnel (ou occidental), mais sont issus des nouvelles économies, on pense à la Chine par exemple. Mais en réalité, s'il y a eu plusieurs candidats, c'est entre autres parce que le Congo a fait jouer la loi de la concurrence. Dans le dossier de Katende, par exemple, la Chine a été battue par des concurrents indiens. La construction d'une centrale hydroélectrique de 36 MW à Katende au Kasai-Occidental devait initialement (en 2008) être octroyée au consortium chinois China Railways/Sinohydro sur un financement chinois. Mais, *in fine*, le 18 août 2011, le gouvernement congolais a signé un contrat avec un consortium indien, composé de Bharat Heavy Electricals Ltd. (BHEL) et Angelique International Ltd. Le 11 juillet 2011, la RDC et Exim Bank of India avaient déjà signé le contrat de financement. La construction du Grand Katende (de 64 Mw) et de réseaux de transport associés coûte 280 millions de dollars, dont 168 millions sont assurés par la Exim Bank indienne et les 112 millions restants par la RDC.

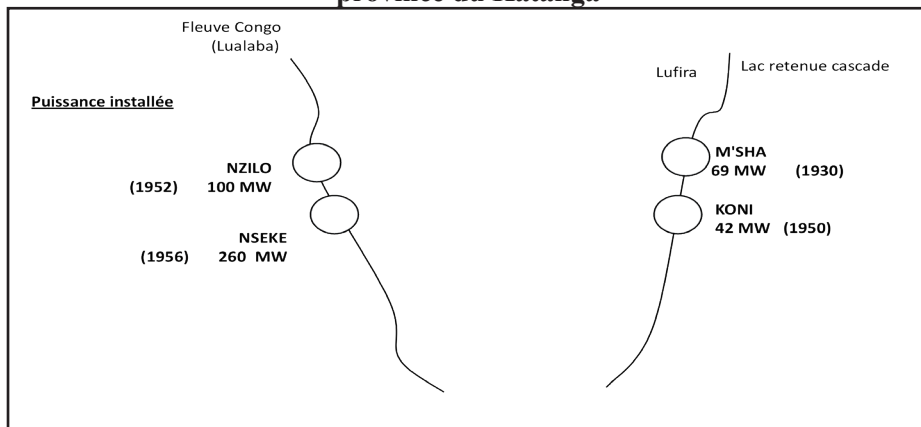
Mentionnons encore une série de micro-projets réalisés ou envisagés dans la province du Sud-Kivu. Ils sont situés, entre autres, sur l'île d'Idjwi, dans trois groupements dans le territoire de Walungu et dans la chefferie de Kaziba. Ces installations relèvent de l'initiative de privés, parfois avec un financement d'une institution privée (comme l'archidiocèse de Bukavu) (Syfia 2009).

Électricité pour les mines

Les projections de la consommation d'électricité dans la province du Katanga ont laissé entrevoir un déficit de 500 à 1 000 MW. Ces projections étaient essentiellement basées sur la croissance attendue (ou escomptée) du secteur minier. Mais elles sont trop optimistes. Le secteur minier a en effet immédiatement senti les répercussions de la crise financière en Occident, en 2008, et, étant donné que, fin 2011, la crise économique mondiale s'aggrave, une forte baisse de l'activité minière au Katanga peut se répéter.

Le parc de production et de distribution d'électricité au Katanga doit néanmoins être étendu – avec une nouvelle centrale construite par Sinohydro à Busanga – et rendu à nouveau opérationnel. Le nœud du plan d'action des autorités congolaises est constitué par quatre centrales électriques interconnectées. Ce sont celles de Nseke et de Nzilo sur l'axe ouest, et Mwadingusha et Koni sur l'axe est.

Figure 1. Production des centrales hydroélectriques interconnectées de la province du Katanga



Source de l'image : Présentation au Nepad, *The Challenge of Katanga Province Toward the Need for Electrical Energy*, août 2008.

La SNEL recourt bon gré mal gré au financement extérieur. On peut même dire que le Katanga a été le laboratoire pour une série de partenariats public-privé (PPP) avec des entreprises minières : à partir de 2005, la SNEL en a conclu un bon nombre. Les différentes parties s'étaient accordées pour que ce soient les entreprises qui financent des réhabilitations et des extensions d'installations de la SNEL et, par la suite, se fassent rembourser en électricité, à des taux d'intérêt élevés, ce qui était évidemment désavantageux pour la SNEL (Custers 2008)⁹. Parmi les entreprises concernées par ces accords, on trouvait Anvil, Ruashi Mining, et Tenke Fungurume Mining (TFM). Cette dernière exploite le plus grand gisement de cuivre et de cobalt de la province et a collaboré aux travaux de réparation de la centrale de Nseke pour couvrir ses propres besoins en électricité. Mais en 2010, des pannes se sont produites à Nseke et, en octobre 2010, les contractants ont tenu une conférence d'urgence pour voir comment la SNEL pouvait approvisionner TFM.

L'expérience des PPP a pourtant été poursuivie, au Katanga et dans d'autres provinces. Au Katanga, le groupe Forrest participe avec l'entreprise coréenne Alfonso Rowemberg Korea dans la *joint-venture* FREK qui est censée réhabiliter les centrales de Koni et de Mwadingusha. Mais le groupe Forrest se trouve pour l'instant en conflit au sujet d'une participation minière

⁹ Sur une liste de 2007 de PPP entre la SNEL et des entreprises privées figurent 17 « partenaires locaux clients miniers ». La liste est consultable *via* la page dédiée aux contrats de partenariats sur le site web du ministère du Budget http://www.ministeredubudget.cd/contrats/snel_part_locaux.pdf

au Katanga, ce qui ne l'encouragerait évidemment pas à aller de l'avant avec les centrales de la SNEL. À Manono, dans le nord du Katanga, une nouvelle entreprise minière, la Mining Mineral Resources, a pris des engagements pour réparer les installations hydroélectriques de Piana Mwanga.

En Ituri, les entreprises pétrolières Foxwhelp et Caprikat ont été citées comme participant à la réparation de Budana. La centrale de Budana est un des quatre barrages de l'entreprise étatique Office des mines d'or de Kilo-Moto (OKIMO). Toujours dans cette région, la SNEL parle actuellement de projets conjoints avec plusieurs opérateurs d'exploitation de l'or dont AngloGoldAshanti.

4. Avec les voisins

Pour compléter cet aperçu du sous-secteur de l'électricité, il faudrait signaler plusieurs programmes transfrontaliers : un premier dans l'Est du pays, aux centrales hydroélectriques de Ruzizi, un deuxième qui se dirige vers l'Afrique australe, et un troisième vers le Congo-Brazzaville et l'Angola du côté de l'Atlantique. Ici apparaît l'importance du Congo pour la sous-région, et on dira même la sous-région étendue. Le Congo est en effet membre de trois organisations régionales d'énergie et chacun de ces « pools énergétiques » compte sur l'extension de la capacité de production de la RDC.

Disons d'abord un mot au sujet de la coopération au sein du Pool énergétique de l'Afrique centrale (PEAC). Cet organisme semble reprendre de la vigueur après l'annulation du projet Westcor. C'était en tout cas l'impression des observateurs au mois de juin, lorsque le PEAC a tenu son congrès à Brazzaville. Le réseau d'Inga-Kinshasa est déjà connecté au réseau du Congo-Brazzaville, mais ces voisins veulent aller plus loin. À terme, Inga devrait être lié à Moanda, puis à l'enclave angolaise de Cabinda et à Pointe-Noire (au Congo-Brazzaville) vers le nord et la ville angolaise de Noqui. Ainsi serait réalisée une boucle autour de cette partie du Congo (PEAC 2011). D'autres projets sont à l'étude. La Banque africaine de développement a, par exemple, débloqué plus d'un demi-milliard de dollars pour étudier la connexion de la RDC avec la ville d'Imboulou en République congolaise¹⁰.

À l'Est de la RDC, les deux centrales de Ruzizi desservent cette partie du Congo, le Burundi et le Rwanda. Ruzizi-1 est gérée par la SNEL, Ruzizi-2 par la Société internationale d'électricité des Pays des Grands Lacs (SINELAC), créée par le Congo, le Rwanda et le Burundi. Ces pays membres se partagent

¹⁰ Inga Energie vers l'exécution du projet du barrage d'Inga pour alimenter une partie du Congo/Brazzaville et de l'Angola, Agence ACP, Kinshasa 20 janvier 2011.

l'électricité produite par Ruzizi-1 (d'une capacité installée de 28,2 MW) et Ruzizi-2 (42,2 MW). Ces centrales produisent en dessous de leur potentiel, vu la vétusté de leurs installations et le manque d'entretien, mais aussi parce que le débit du lac Kivu et de la rivière Ruzizi qui les alimentent est en décroissance. La RDC a pu démarrer un premier programme de réhabilitation, en décembre 2003, dans le cadre d'un projet de réunification économique et sociale, financé par la Banque mondiale. Les travaux aux groupes G3 et G4 de Ruzizi-1, d'un montant de 9,3 millions de dollars et exécutés par l'entreprise belge ABC, font partie de ce programme (CATE 2011)¹¹. Selon le représentant de la Banque mondiale à Kinshasa, les travaux aux centrales existantes sont presque terminés. Une autre institution régionale, l'Énergie des Grands Lacs (EGL), qui est la branche énergétique de la Communauté des Pays des Grands Lacs (CEPGL), fait étudier, depuis 2007, la manière de procéder pour l'expansion de Ruzizi. Le projet consiste à y construire les nouvelles centrales Ruzizi-3 (143 MW) et Ruzizi-4 (205 MW). Le coût total de Ruzizi-3 serait de 581 millions de dollars. La Banque européenne d'investissement finance des études pour un montant de 4,2 millions d'euros *via* le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (BEI 2011).

En direction de l'Afrique australe, un programme a été développé dès 2003 avec la Banque mondiale et le Southern Africa Power Pool (SAPP). Il s'agit du Southern Africa Power Markets Project (SAPMP) dont l'objectif principal est de « promouvoir un marché énergétique régional » au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (connue communément sous le nom de SADC). La RDC est censée augmenter les exportations vers le Southern Africa Power Pool, l'organisation de l'énergie de la sous-région, jusqu'à 500 MW, et ceci, *via* le corridor qui va d'Inga à Kasumbalesa, le poste de frontière avec la Zambie. Le coût actualisé du volet congolais du SAPMP est de 430 millions de dollars. La Banque mondiale apporte l'essentiel de ce budget, le solde étant pour le compte de la BEI, la SNEL et la Copperbelt Energy Corporation de Zambie.

À Kinshasa, on entend dire que le SAPMP a été mal conçu, parce qu'il a précédé le PMEDE qui doit fournir en partie l'électricité pour l'exportation en provenance d'Inga. C'est la raison pour laquelle il a fallu pas mal de temps avant que le SAPMP ne décolle vraiment. Ceci pourrait expliquer qu'un contrat signé en 2008 avec le groupement ABB-Allemagne et ABB-Suède ne soit entré dans la phase d'exécution qu'au 1^{er} avril 2011. Il s'agit d'un contrat de 27,3 millions d'euros pour la réhabilitation de postes 220 kV au Katanga.

¹¹ Le programme en question s'appelle Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES). Il est géré par l'Unité de coordination de projets (UcoP) qui dépend du ministère du Plan.

À l'heure actuelle, cinq des sept composantes du programme seraient opérationnelles. La cinquième composante consiste en un système de télécommunications par fibre optique entre Inga et Kasumbalesa. Ce contrat, s'élevant à 8,8 millions de dollars, a été octroyé en août 2010 à l'entreprise EnergoInvest de Bosnie qui, à son tour, achète les câbles à fibre optique en Corée. Des appels d'offres limités à des entreprises congolaises ont été lancés uniquement pour la construction d'infrastructures communautaires, la sixième composante, et, début 2011, des contrats ont été signés avec SCICO, Trabagec et Jesse. Cette dernière entreprise devrait avoir démarré ses travaux avec le forage de puits dans sept villages. Un bon nombre de marchés doivent donc encore être conclus.

Conclusions

La République démocratique du Congo connaît un taux de croissance qui ferait pâlir plus d'un pays occidental. La croissance a grimpé de 2,8 % en 2009 à 7 % en 2010 et, sans une forte rechute de la conjoncture mondiale, elle pourrait atteindre 6,5 % en 2011 (International Monetary Fund 2011). Mais cette croissance n'est pas soutenue par une expansion comparable de l'électricité. L'électricité est un des Cinq chantiers prioritaires du gouvernement actuel. Mais les volontés politiques se heurtent aux restrictions budgétaires. En clair, le Congo ne disposant que de peu de moyens, les fonds doivent venir de l'extérieur. Ils sont libérés goutte à goutte.

D'après des chiffres récents, le Congo a une capacité de production d'électricité installée de 2443 mégawatts (MW) dont seulement 40,9 % sont opérationnels (Banque mondiale 2011). Plus de la moitié de l'équipement ne fonctionne pas, ou fonctionne mal. L'impact pour la population et l'économie se fait sentir. À peine 9 % des Congolais sont branchés sur le réseau. Mais, paradoxalement, autorités congolaises et bailleurs de fonds mettent les priorités ailleurs. De toute la génération d'électricité, 96,4 % est le fait de centrales hydroélectriques. Ces installations, dont l'architecture a été conçue avant les années 1970, sont les premières à être réparées. Dans la pratique, les centrales d'Inga, qui alimentent aussi la capitale Kinshasa, reçoivent presque toute l'attention. Par contre, à l'intérieur du Congo, la situation ne change que lentement. Si les choses progressent en dehors des grandes agglomérations et centres d'activités, c'est parce que le Congo présente visiblement des opportunités à des entreprises et des banques étatiques de l'Asie. Mais la liste des projets à réaliser dans les provinces est longue. Force est de constater que le volet décentralisé – l'électricité dans les provinces, en d'autres mots – avance trop lentement pour soutenir une croissance généralisée à travers tout

le pays. Pourtant, le grand chantier d'Inga-3, qui devra desservir en premier lieu une nouvelle usine de BHP Billiton, prend déjà forme.

Pas à pas, le pays formalise sa gestion du sous-secteur de l'électricité et ses modes de fonctionnement. Les grands traits de cette réforme se discernent, mais il faudra du temps pour en voir les conséquences pratiques. Le gouvernement semble être conscient de la nécessité que l'environnement politique ou institutionnel devienne favorable à l'entrepreneuriat. Cela n'échappe pas à l'attention d'entreprises multinationales de grande taille. Le groupe minier BHP Billiton est un des premiers à s'investir sérieusement dans des projets énergétiques.

Au sein de différents organismes, des collaborations transfrontalières ont été initiées pour satisfaire aux demandes. Les besoins en énergie dans la sous-région conduisent à un rapprochement entre des voisins qui, il y a quelques années encore, étaient impliqués dans une guerre sanglante.

Bibliographie

« Addendum au Mémoire d'information du projet Inga 3 (Addendum MIP) ». 2011 (août). Document publié en ligne par la CATE.

Africa Energy Intelligence. 2011 (24/8). « Divine va obtenir réparation ». AEI-657.

Banque européenne d'investissement (BEI), Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures. 2011. *Rapport annuel 2010*. Luxembourg.

Banque mondiale. 2011 (janvier). *Africa's Power Infrastructure. Investment, Integration, Efficiency*. Foster, Vivien & Briceño-Garmendia, Cecilia (éd.). Washington.

BHP Billiton. 2008 (avril). *Proposed Aluminium Smelter and Inga 3 Power Project in DRC*. Document présenté par Dean Maitland. Londres : WEC Workshop.

Cellule d'appui technique à l'énergie (CATE). 2011. *Projets avec financement. Électricité (fonds extérieur)*. Document publié en ligne par la CATE.

Custers, R. 2008. *Zoals de zwaluwen in Inga*, AVRUG, Gand.
http://cas1.elis.ugent.be/avrug/forum_0801/ingaraf.htm

International Monetary Fund. 2011 (juillet). *Democratic Republic of the Congo: Third Review of the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility, Financing Assurances Review, and Request for Modification of Performance Criteria - Staff Report and Press Release on the Executive Board Discussion*. IMF (« IMF Country Report No. 11/190 »).

Ministère de l'Énergie de la RDC. 2010 (octobre). *Avis détaillé à manifestation d'intérêt pour le développement, la construction et l'exploitation de la centrale hydroélectrique Inga III, Appendice B*.

Pool énergétique de l'Afrique centrale (PEAC). 2011 (juin). *Stratégie d'intégration régionale du secteur électrique en Afrique centrale*. Document powerpoint. Brazzaville.

Sofreco. 2007. *Programme multisectoriel d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction « PMURR »*. Étude d'électrification rurale pour la Banque mondiale.

Sofreco. 2011 (avril). *Plan de réinstallation du PMEDE (Projet de Plan)*. R 1382.

Syfia Grands Lacs, Aluma, Baudry & Niyonagize, Fulgence. 2009 (15/01). *Sud-Kivu, des microcentrales hydroélectriques qui changent la vie*. <http://www.syfia-grands-lacs.info/index.php5?view=articles&action=voir&idArticle=1252>

Système d'information énergétique. 2010. *SIE Rapport annuel 2010*.

World Energy Council (WEC). 2008 (avril). « Background on the Inga hydropower projects ». In *Information on the Inga Projects*.

ÉVOLUTION DE LA PAUVRETÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Claudine Tshimanga Mbuyi

Au fil des années, la population de la République démocratique du Congo (RDC) a subi l'accentuation de son appauvrissement, suite à la dégradation du contexte socioéconomique et politique de son pays. En effet, en dépit de diverses mesures de redressement mises en œuvre pour la stabiliser, son économie croupissait sous l'effet des déséquilibres fondamentaux qui se sont davantage accentués durant la période dite « de la déglingue économique totale », soit de 1991 à 2001. L'année 2001 marque alors le début d'une nouvelle ère économique : une ère de réformes économiques et de stabilisation institutionnelle effectuées dans un contexte d'ouverture internationale, après des années de turbulence politique (pillage, importation des tensions interethniques rwandaises, guerres, et conflits armés) et de rupture internationale. Une ère marquée par une amélioration – bien que fragile – de l'environnement macroéconomique.

Partant de l'amélioration observée dans l'évolution du cadre macroéconomique de la RDC, que pouvons-nous dire en ce qui concerne l'évolution de la pauvreté dans ce pays fragilisé par plusieurs années de mauvaise gouvernance, de pillage de son sol et de son sous-sol, de conflits armés, d'agressions diverses¹ et d'instabilité économique ? La croissance économique qui a été observée a-t-elle conduit à la réduction de la pauvreté des ménages ?

Pour répondre à la question ainsi soulevée, la présente analyse s'articule autour des quatre points essentiels suivants : 1) une analyse comparée de l'évolution des Indicateurs de développement humain (IDH) ; 2) une brève présentation du contexte économique de la RDC ; 3) un examen de l'évolution de la pauvreté, et enfin 4) une tentative comparée de situer les performances observées au niveau national.

¹ Dont les conséquences (Amnesty International 2003 ; 2006) ont été largement documentées aussi bien par les rapports des organisations civiles congolaises que par ceux d'organisations internationales qui s'accordent sur l'ampleur de la catastrophe humanitaire congolaise dans les zones en conflit et sur l'importance de la détérioration de la situation sociale globale (Maps Bagalwa 2007 : 280-283).

1. Évolution comparée

L'approche par les capacités² de Sen a permis l'élargissement de l'espace informationnel nécessaire à l'analyse de la pauvreté en la faisant passer de l'espace des « ressources » à l'espace des « capacités ». Sa vision de la pauvreté va bien au-delà de la privation de revenu, pour intégrer dans l'analyse l'inadéquation des moyens économiques, étant donné les caractéristiques personnelles de l'individu. La pauvreté doit dès lors être estimée en partant des possibilités concrètes de « conversion » des ressources en capacité à fonctionner, c'est-à-dire sur base de ce que les individus réalisent effectivement : ce que Sen appelle les « *beings* » (états) et « *doings* » (actions) qui constituent l'ensemble des « *functionings* » (fonctionnements).

C'est à la suite de cette approche – qui s'appuie principalement sur les *libertés individuelles* qu'il considère comme fin principale du développement, bien plus que sur la croissance économique qui n'est dès lors plus qu'un moyen pour atteindre cet objectif – qu'a été développé l'Indicateur de développement humain (IDH)³ du PNUD, en vue de proposer un outil qui puisse réellement évaluer le niveau de développement humain des pays, tout en essayant de prendre en compte aussi bien la dimension économique que la dimension qualitative du développement.

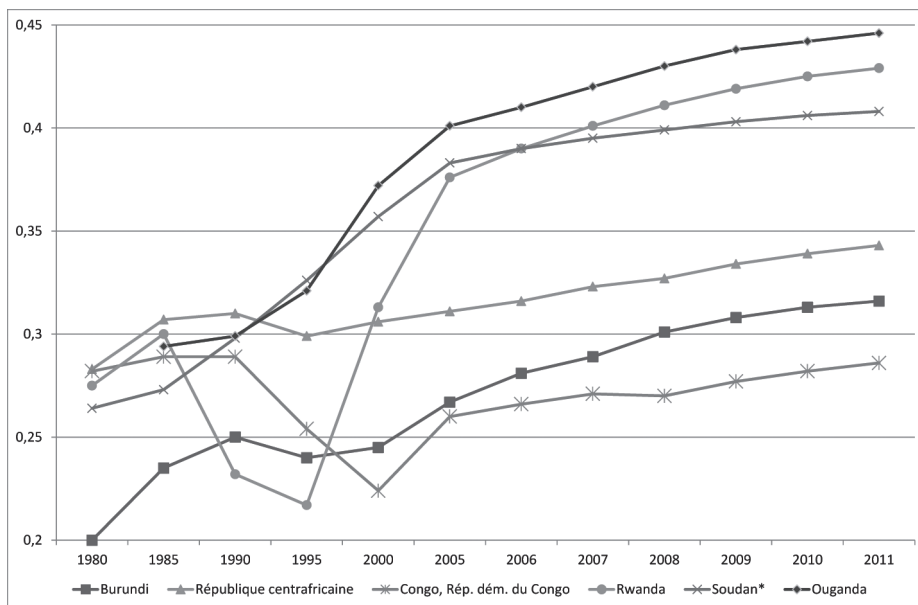
C'est cette capacité à mesurer le niveau moyen de développement humain dans un pays qui nous a amenée à recourir à cet indicateur pour estimer le niveau de performance de la RDC par rapport à certains pays voisins.

Cette analyse montre clairement l'importance de la détérioration du niveau de développement humain en RDC, détérioration qui est observée non pas seulement par rapport à son niveau d'il y a vingt ans, mais aussi par rapport à l'évolution des pays limitrophes qui, en 1980, présentaient un niveau d'IDH inférieur ou proche du sien (graphique 1).

En effet, pendant que la RDC présente en 2011 un niveau d'IDH (0,286) proche de celui observé entre 1980 et 1990 (0,289), des pays comme l'Ouganda, le Rwanda et le Soudan ont, quant à eux, fait un important bond en avant, la laissant ainsi à la traîne, classée dernier pays (187^e) en termes de développement humain.

² Thème que Sen n'a cessé d'approfondir depuis la publication de son article « Equality of what ? » qui s'interroge sur la base informationnelle adéquate pour une étude de la pauvreté.

³ Un indicateur composite intégrant trois critères essentiels de développement humain : la santé et la longévité, l'instruction et le niveau de vie décent.

Graphique 1. Évolution des IDH par pays (1980-2011)

Source : PNUD. 2011. *Rapport sur le développement humain 2011*.

Cette évolution s'explique principalement par le fait que l'amélioration qui a été observée à partir de 2000, succédant à près de 10 ans de dégradation, n'a pas été suffisamment importante pour permettre à son IDH⁴ de faire un important bond en avant, comparable à celui qui est noté dans l'évolution de l'IDH du Rwanda qui avait aussi connu une dégradation (1985-1995).

Ainsi donc, bien que le niveau de développement humain de la RDC se soit quelque peu amélioré durant la dernière décennie, et principalement entre 2000 et 2005 – indiquant une certaine amélioration du contexte économique ainsi que des conditions de vie de la population –, la performance de ce pays est restée tellement faible que sa position n'a cessé de décroître dans le classement du PNUD, jusqu'à atteindre la dernière place.

⁴ Croissance annuelle : 0,05 de 1980 à 2011 ; -0,04 de 1990 à 2011 ; et 2,25 de 2000 à 2011 (PNUD 2011 : 152).

2. Contexte économique

Après les cinq années de multipartisme – marquées par des conflits internes stimulés par l'ancien pouvoir colonial – qui avaient succédé à l'accession de la RDC à l'indépendance en 1960, ce pays n'a connu qu'une brève période (1965-1974) de prospérité apparente (Marysse 2005 : 129-130), suivie de plusieurs décennies de régressions économiques, qui peuvent être catégorisées en trois cycles économiques majeurs (Kabuya *et al.* 2001 : 176-177) à savoir : les années de crise ouverte (1975-1982), les années de l'ajustement structurel (1983-1990) et les années de la dégluingue économique totale (1991-2001).

Cette longue période de débâcle économique, dont le summum a été atteint à partir des années 1990 avec l'effondrement institutionnel⁵ (crise de l'État, pillages, guerres...), a pris fin à partir de 2001, année qui a ouvert le pays à une nouvelle ère : une ère de réformes économiques et de stabilisation institutionnelle⁶ effectuées dans un contexte d'ouverture internationale (Marysse 2005 : 145-146). C'est dans ce contexte que deux programmes successifs de redressement économique et financier ont été mis en œuvre avec le soutien d'institutions financières internationales : le Programme intérimaire renforcé (PIR : 2001) et le Programme économique du Gouvernement (PEG : 2002-2006). Ces programmes d'ajustement structurel de seconde génération s'inscrivant dans le contexte de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI et de l'Initiative des Pays pauvres très endettés (PPTE) avaient réussi à rompre le cercle vicieux de l'hyperinflation, de la dépréciation monétaire et du déclin prolongé du PIB réel dans lequel était plongée la RDC depuis des décennies (Kabuya & Tshiunza 2006 : 308-318).

Une nette amélioration de l'environnement macroéconomique, marquée par une relance économique et le maintien de la croissance ainsi que par une forte décélération de l'inflation (Tableau 1), est alors notée à partir de 2002, bien que deux dérapages⁷, qui reflètent la fragilité de cette économie aux

⁵ Pour plus de détails sur l'évolution économique ainsi que sur les causes et les conséquences de la débâcle économique et institutionnelle, lire Bayart (1993 ; 2000), Blumenthal (1982), Bézy, Peemans & Wautelet (1984), Braeckman (1999), Buyamba, Bouvier & Bomboko (2004), Kabuya & Tshiunza (2000 ; 2001 ; 2006), CADTM, Marysse & André (2001), Marysse (2005), Maton (1998), Nachega (2005), Young *et al.* (1985).

⁶ Relance du dialogue intercongolais, signature d'un accord de paix, organisation du référendum constitutionnel, promulgation de la Constitution et de la loi électorale, élections présidentielles et législatives de 2006.

⁷ Le premier est intervenu en 2005 suite, très certainement, à la mise en place du processus électoral et au maintien de la sécurité dans le pays et il a eu pour conséquences directes l'accentuation du déficit budgétaire en termes nominaux, l'accélération de l'inflation et la dépréciation de la monnaie nationale. Le deuxième s'explique par la récession mondiale de

aléas externes, aient été observés (Cassimon *et al.* 2009 ; RDC 2006 : 13-14 ; OCDE 2006 : 199 ; RDC 2011 : 35).

Tableau 1. Évolution de la croissance du PIB et du taux d'inflation de 2001 à 2010 (% annuel)

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Croissance du PIB	-2,10	3,47	5,79	6,64	7,80	5,60	6,26	6,20	2,83	7,24
Taux d'inflation	135,10	25,30	12,80	4,00	21,32	13,20	16,70	18,00	46,20	23,50

3. Évolution de la pauvreté en RDC de 2001 à 2010

Malgré ses énormes potentialités⁸, la RDC reste l'un des pays les plus pauvres du monde et même d'Afrique, situation qui est d'ailleurs confirmée dans le dernier rapport du PNUD qui, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'a reléguée à la dernière place dans son classement en termes de développement humain (PNUD 2011).

La gestion calamiteuse de l'État (néo-patrimonialisme, exploitation prédatrice des ressources naturelles, criminalisation de l'État, etc.) intervenue à partir de 1974 ainsi que l'exécution des programmes d'ajustement structurel (1976, 1983, 1987-1988) qui s'en sont suivis suite au non-respect d'obligation de la RDC en matière de remboursement de la dette⁹ et qui ont en priorité exigé ce remboursement au détriment du financement des secteurs sociaux (CADTM : 16-17) ont largement contribué à la faillite de l'Administration publique ainsi qu'à la dégradation des infrastructures économiques et sociales entraînant dès lors le pays dans une période de crise aiguë (1991 à 2001 : années de la « dégluinge économique totale ») marquée par l'effondrement du système économique et politique¹⁰, avec pour conséquence directe l'accentuation de la pauvreté de la population dont l'appauvrissement avait commencé aux alentours de 1976.

2009 et a eu pour conséquences la dépréciation de la monnaie nationale, l'accélération de l'inflation et le ralentissement de la croissance (OCDE 2007 : 231 ; RDC 2010 : 43 ; OCDE 2010 et 2011).

⁸ Lire RDC (2006 : 36-40), OCDE (2005 : 200) pour plus de détails sur les potentialités de la RDC.

⁹ La dette congolaise tire son origine du transfert illicite, effectué à l'indépendance, de la dette contractée par l'ancienne métropole coloniale à l'égard de la Banque mondiale sur le dos du Congo et aussi de la dette contractée par le président Mobutu pour construire des « éléphants blancs » (les barrages hydroélectriques d'Inga 1 et 2, la Sidérurgie de Maluku, etc.) au bénéfice des multinationales occidentales (CADTM octobre 2010 : 2).

¹⁰ Destruction de l'outil de production ainsi que du circuit de commercialisation d'une économie en déliquescence (pillages 1991 et 1993), transition politique chaotique (1990-1997), guerres d'agression et de libération (1997 et 1998), etc.

Après une si longue période de dégradation des conditions de vie de la population et d'aggravation de son appauvrissement, la fragile croissance économique relevée précédemment a-t-elle conduit à la réduction de la pauvreté de sa population ?

En vue de trouver des réponses à cette question centrale, nous allons d'abord examiner l'évolution du développement humain et ensuite procéder au diagnostic de la pauvreté monétaire durant la période dite « de croissance économique ».

Évaluation du développement humain

La population congolaise vit dans des conditions économiques et sanitaires déplorable. Faute d'entretien, les infrastructures héritées de la colonisation connaissent un état de délabrement important. Sur les 80 millions d'hectares de terres arables très riches, seuls 10 % sont exploités dans la culture et l'élevage (OCDE 2005 : 200). Le taux d'accès de la population à l'électricité est estimé à 6 %, et ce, malgré son gigantesque potentiel hydroélectrique évalué à 13 % du potentiel mondial et dont la production est en très grande partie destinée à l'exportation. Seuls 22 % de la population accèdent à l'eau potable, alors que son réseau hydrographique représente le quart des ressources en eau douce du continent africain (RDC 2006 : 36-40). L'Administration publique ne sait plus assurer les services publics de base. La détérioration touche tous les secteurs d'activités (l'emploi, l'éducation, la santé...).

Emploi

En raison de la baisse de l'activité économique accentuée par les guerres et les conflits armés, la dégradation du marché de l'emploi, observée depuis le début de la décennie 1990 et qui toucha principalement le secteur privé, s'est poursuivie jusqu'en 2001 avec une perte d'emploi estimée à 88 % contre une augmentation de 7 % dans le secteur public par rapport à 1990. Cette tendance négative se stabilisa en 2002 (0 % : base 2001), pour ensuite s'améliorer à partir de 2003 (2,8 % : base 2002) et rechuter en 2009 suite à la crise financière mondiale qui, partant du ralentissement de l'activité économique qu'elle occasionna, entraîna l'accroissement du chômage dans le secteur privé, principalement dans les mines et les télécommunications. Cette situation, conjuguée à l'inflation des prix des denrées alimentaires, conduisit à une forte détérioration du niveau de vie de la population (Makanzu 2006 : 6-10 ; OCDE 2010 : 14).

Le chômage reste un phénomène urbain, avec un taux de chômage estimé à 17,8 % contre 2,6 % pour le milieu rural où la terre représente le seul

facteur de production¹¹, partant d'une moyenne nationale estimée en 2005 à 6,5 %¹², chômage urbain qui est d'ailleurs en augmentation dans la mesure où son taux se situait à 15,2 % en 2001. Les jeunes sont plus particulièrement touchés par le chômage dans des proportions avoisinant le double de la moyenne nationale, soit 32,2 % (RDC 2008 : 99 ; RDC 2010 : 44).

Suite à la faillite du secteur formel, le secteur informel est devenu, au fil des années, le secteur dominant de l'économie. Cela ressort d'ailleurs des enquêtes 1-2-3 (2004) qui, analysant le secteur institutionnel d'activité dans lequel évolue la population « active occupée », relèvent que la proportion la plus importante d'« actifs occupés » – 90,6 % – est employée dans le secteur informel, pendant que 6,3 % l'est dans le secteur public, 1,8 % dans le secteur privé formel, et 1,4 % dans le secteur associatif (RDC 2008 : 92-93).

Éducation

Alors que près de 25 % du budget national était alloué à l'éducation dans les années 1980, cette proportion a sensiblement diminué au fil du temps, bien qu'un effort ait été consenti ces dernières années avec une part de budget consacrée à ce secteur s'élevant en moyenne à 7 %¹³ de l'enveloppe totale. Ce financement de l'État, qui n'est presque jamais rendu disponible à temps et qui reste insuffisant face aux enjeux fixés par les OMD, est davantage orienté vers le milieu urbain que vers le milieu rural et sert d'ailleurs essentiellement au paiement des salaires plutôt qu'à l'investissement et à l'entretien¹⁴ (DSCR-2 : 26).

Ce désengagement financier de l'État observé depuis les années 1980 a eu des conséquences néfastes sur le système éducatif de la RDC, notamment : le délabrement des infrastructures scolaires et universitaires publiques, l'insuffisance des équipements et des matériels pédagogiques, ainsi que le transfert de la charge de l'État vers les ménages (institutionnalisation des « frais scolaires ») avec, comme corollaire, la baisse du niveau de scolarisation.

Le système éducatif de la RDC a essentiellement été maintenu en place grâce au financement des ménages qui, au travers de ce qui est communément appelé « contribution des parents » ou « frais scolaires », donnent chaque

¹¹ Cette situation s'explique par le fait que le milieu urbain subit directement les effets des crises nationales ou internationales dans la mesure où elles affectent la production et/ou la commercialisation, alors qu'en milieu rural, l'agriculture et l'élevage occupent la quasi-totalité de la population.

¹² Le taux de chômage au sens du BIT est estimé à 3,72 % pour la RDC (urbain : 11,3 %, rural : 1,26 %).

¹³ 7 % en 2002, 7,4 % en 2004, 8,1 % en 2005, 8 % en 2006, 10,9 % en 2007, 9 % en 2008, 4 % en 2009, et 7,2 % en 2010 (Ministère du Budget, RDC-EPSP 2010).

¹⁴ Les salaires des enseignants représentent près de 90 % des dépenses publiques du sous-secteur Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) (RDC-EPSP 2010 : 23).

mois pour la scolarisation des enfants un montant fixé par la Direction de l'école¹⁵. Les frais ainsi perçus sont, pour une partie (70-80 %), utilisés à l'échelon de l'école où ils servent au paiement de la prime de motivation des enseignants et, pour l'autre partie (20-30 %), employés à des échelons supérieurs de la hiérarchie pour financer les coûts de l'Administration ou encore pour construire des bureaux administratifs en province (RDC-EPSP 2010 : 24).

Avec un tel système, les ménages les plus démunis n'ont pas les moyens de scolariser tous leurs enfants : ils sont – quand ils le peuvent encore – obligés de choisir parmi les enfants celui qui pourra fréquenter l'école. Il s'agit généralement de l'aîné, du garçon, ou de celui qui semble être le plus intelligent, de telle sorte qu'on puisse être sûr de l'investissement.

La décision prise en 2010 par le gouvernement central en faveur de la gratuité de l'enseignement dans les trois premières classes du primaire pour toute la RDC (à l'exclusion des villes de Kinshasa et Lubumbashi) aurait très certainement changé la donne et favorisé une accessibilité plus importante au primaire, si – et seulement si – elle avait été suivie des mécanismes d'encadrement nécessaires pour la rendre applicable sur le terrain. Malheureusement, cela n'est pas encore le cas. Aucun fonds n'est déboursé pour financer cette gratuité, condamnant dès lors les parents à poser un acte devenu officiellement illégal en participant, par leur contribution, aux frais de fonctionnement des écoles.

Malgré cette difficulté de scolarisation des enfants, l'accessibilité au primaire semble s'améliorer avec un *taux net de scolarisation* (TNS) qui est en augmentation permanente, passant de 52 % en 2001, 55 % en 2005, 61 % en 2007 à 75 % en 2010. Évolution qui n'est malheureusement pas observée au niveau secondaire, lequel indique une diminution de l'accessibilité avec un *taux de transition du primaire au secondaire* qui est passé de 81 % en 2001 à 68 % en 2007 (MICS-1 ; DSRP-2 ; RDC-EPSP, MICS-4). Cette détérioration ressort aussi de l'analyse de l'alphabétisation des jeunes filles (de 15 à 24 ans) qui présente un *taux d'alphabétisation* de 64 % en 2001, 62 % en 2007 et 51 % en 2010, alors que l'analyse de l'alphabétisation des jeunes dans leur ensemble indique une certaine stabilité avec un taux de 71 % en 2001 et 72 % en 2007 (MICS-2 ; DSRP-2 ; EDS, MICS-4).

Le développement observé dans le système éducatif de la RDC caractérisé par des chiffres officiels indiquant une augmentation du nombre d'établissements ainsi que des effectifs dans le primaire, le secondaire et le

¹⁵ On estime à 37 % la part des ménages dans la répartition des dépenses consacrées à l'EPSP, à 48 % celle de l'État et à 15 % celle des Partenaires techniques et financiers (PTF). Quand l'État investit 100 \$ US dans l'EPSP, les analystes estiment que les ménages dépensent 77 \$ US et les bailleurs, 30 \$ US (RDC-EPSP 2010 : 33).

supérieur, s'explique donc principalement par l'engagement des parents à scolariser leurs enfants (financement direct des ménages) et aussi par une forte demande d'éducation (croissance démographique), ce qui favorisa d'ailleurs l'émergence ainsi que la très rapide progression du secteur privé, particulièrement en milieu urbain, palliatif à la faillite du système public¹⁶ (RDC 2010 : 60 ; RDC et Banque mondiale 2008 : 84).

Santé

Le désintérêt de l'État ne s'observe pas que dans le secteur de l'éducation. Celui de la santé ne se porte pas mieux. On estime en moyenne à 3,6 %¹⁷ la part du budget de l'État consacrée à la santé. Ce financement reste faible et largement inférieur aux engagements pris par les chefs d'État à Abuja d'atteindre les 15 %. Il est d'ailleurs pour près de la moitié affecté à la rémunération du personnel (RDC 2005 : 85).

Avec un tel budget minimaliste, présentant d'ailleurs un taux d'exécution¹⁸ très faible, comment s'étonner du délabrement continu des infrastructures sanitaires, de la démotivation constante du personnel soignant et de la baisse de sa qualité professionnelle, de la prolifération d'établissements scolaires et universitaires offrant un enseignement médical au rabais ainsi que de centres de santé et dispensaires privés... toutes caractéristiques de ce secteur depuis plusieurs décennies ?

Tout comme pour l'éducation, la défaillance du secteur public a, ici aussi, favorisé l'émergence du secteur privé. De la même manière que les écoles privées pullulent – tout le monde peut devenir promoteur scolaire (propriétaire d'une école privée), du moment qu'il dispose de moyens nécessaires pour initier une école¹⁹ –, les centres de santé et les dispensaires prolifèrent aussi. La notoriété du centre, la qualité des infrastructures et les tarifs pratiqués dépendent des moyens ainsi que de la notoriété des médecins. L'émergence

¹⁶ Caractérisé par la dégradation progressive des infrastructures, la destruction de certains établissements, l'éloignement des écoles, les grèves des enseignants, la corruption et un certain laisser-aller dans la qualité de l'enseignement dispensé suite au manque de motivation de la part des enseignants.

¹⁷ 3,34 % en 2001, 0,81 % en 2002, 2,64 % en 2003, 7,21 % en 2004, 4,46 % en 2005, 4,41 % en 2006, 3,62 % en 2007, 3,02 % en 2008, 5,29 % en 2009 et 5,85 % en 2010 (PNDS-2010).

¹⁸ 33 % en 2001, 20 % en 2002, 95 % en 2003, 27 % en 2004, 64 % en 2005, 47 % en 2006, 109 % en 2007, 100 % en 2008 et 148 % en 2009 (PNDS-2010). Les performances observées les trois dernières années s'expliquent principalement par les dépassements liés aux dépenses relatives aux équipements, aux urgences (épidémies) et catastrophes, ainsi qu'aux réajustements en cours d'exercice budgétaire de la rémunération du personnel (PNDS 2010 : 41). C'est ainsi que, hormis ces trois années, le taux d'exécution est estimé à 47,7 % en moyenne.

¹⁹ Une salle de classe et quelques bancs, voilà qui permet de commencer une école qui va s'agrandir au fil des années grâce au minerval obtenu des parents.

du privé qui pallie la défaillance du public n'a pas que du bon dans la mesure où ces structures privées ne répondent pas toujours aux critères de qualité. Certains médecins généralistes s'improvisent chirurgiens et les infirmiers se plaisent à pratiquer des avortements dans des conditions à haut risque.

Les soins de santé sont conditionnés aux paiements anticipatifs des frais : « Pas d'argent, pas de soins », ce qui va à l'encontre même d'une des caractéristiques des soins de santé primaires qui est l'équité. Dans le cas où les soins sont prodigués sans paiement, pour une hospitalisation ou un accouchement par exemple, la sortie est conditionnée par ce paiement : « Pas de paiement, pas de sortie ». Sinon, on procède à la « séquestration » ou à la « prise en otage » du malade ou du bébé, voire même des morts, et ce, jusqu'à la régularisation de la situation. Dans le cas où le ménage arrive à s'acquitter de sa facture, il n'est pas au bout de ses peines, car il doit encore acheter les médicaments prescrits pour soigner son malade. Suite à la difficulté pour les ménages d'acheter une cure complète en une fois, les pharmaciens s'autorisent à vendre les médicaments au détail (vente au comprimé).

Face à ce tableau très sombre, relevons néanmoins la présence d'une éclaircie provenant des organisations internationales intervenant dans ce domaine, grâce au financement de certains projets orientés vers les secteurs tels que le paludisme, la tuberculose, le VIH/SIDA, etc.

Le secteur de la santé accuse une faiblesse au niveau de la disponibilité ainsi que de l'utilisation des services de santé de qualité. Le taux moyen d'utilisation des services de santé est estimé à 0,15 consultation par habitant par an, et le nombre d'enregistrements hospitaliers est passé de 35 pour 1000 pour la décennie 1980 à 15 pour 1000 en 2001. On estime à près des $\frac{3}{4}$ la proportion des usagers exclus des services de soins formels du fait de la pauvreté (DSCR-1 : 39 ; PNDS 2011 : 23).

La crise et les conflits qui ont traversé le pays ces dernières années ont gravement affecté la situation sanitaire de la population congolaise ainsi que le fonctionnement du système de santé déjà touchés par le désengagement de l'État. Cette situation catastrophique est marquée par des taux de mortalité élevés imputables aux maladies infectieuses et parasitaires. Jadis contrôlées ou éradiquées, certaines maladies, endémies et épidémies ont resurgi (la rougeole, la coqueluche, la peste, la poliomyélite, la dysenterie, le choléra et le monkey-pox, la tuberculose, l'onchocercose, la trypanosomiase...). Relevons aussi l'apparition des maladies plus récentes, telles que le VIH/SIDA et la fièvre hémorragique Ebola (Mossige *et al.* 2003 : 44-46).

Malgré les quelques avancées qui avaient été observées dans l'évolution de la mortalité infantile et infanto-juvénile entre 2001 et 2007, avancées qui ont d'ailleurs indiqué un certain relâchement après cette période, le niveau de la mortalité infantile demeure préoccupant avec des ratios qui restent encore

très élevés, maintenant le pays dans la catégorie des pays à forte mortalité infantile (DSCR-1 : 39 ; RDC 2010 : 82-83 ; DSCR-2 : 21). En effet, le *ratio de mortalité infantile*, qui avait montré une diminution en passant de 126 à 98 pour 1000 naissances vivantes, s'est quelque peu stabilisé ensuite avec un ratio estimé à 97 en 2010. Le *ratio de mortalité infanto-juvénile* qui, lui aussi, indiquait une diminution en passant de 213 à 155 pour 1000 naissances vivantes, s'est par contre détérioré après en passant à 158 en 2010.

Cette mortalité élevée des enfants s'explique principalement par un taux assez élevé de morbidité dû à une importante prévalence des maladies et infections chez les enfants²⁰, une nutrition pauvre et inadéquate des enfants²¹, ainsi qu'une performance encore insuffisante du système sanitaire (difficulté d'accéder aux soins de santé) (DSRP-2 : 22).

La situation nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans reste alarmante. En effet, longtemps maintenue à 31 % (2001-2007), la *proportion d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale* est passée à 24 % en 2010, ce qui est encore trop élevé (RDC 2010 : 46). La *proportion d'enfants non adéquatement nourris* – car ne recevant pas de complément alimentaire entre 6 et 8 mois – est passée de 21 % en 2001, 17 % en 2007 à 48 % en 2010, indiquant une détérioration de la situation à la fin de la décennie.

La RDC reste aussi l'un des pays où le risque de décès maternel est parmi les plus élevés du monde. Malheureusement, le *ratio de mortalité maternelle* qui s'était fortement amélioré de 2001 à 2007 a montré une certaine détérioration par après – ce qui est le cas de la plupart des indicateurs – en passant de 1289 à 549 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes entre 2001 et 2007 à 670 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes en 2010²².

Ainsi donc, seule la scolarisation au niveau primaire indique une amélioration qui s'est poursuivie durant toute la décennie. Les autres indicateurs montrent une évolution différente avec soit une amélioration les premières années, puis une détérioration (mortalité infanto-juvénile et maternelle, enfants non adéquatement nourris) ou une stabilisation (mortalité infantile), soit encore une détérioration (chômage, transition du primaire

²⁰ Il y a une forte prévalence de la malaria (40 % des décès) ainsi que d'infections respiratoires aiguës (le nombre d'enfants qui en souffrent est passé de 11 % à 15 % de 2001 à 2007) (RDC 2010 : 22).

²¹ Alors que l'OMS et l'UNICEF recommandent de nourrir exclusivement au sein les enfants jusqu'à leurs six mois, cette pratique qui reste encore faible ne concerne que 36 % d'enfants en 2010 contre 24 % en 2001. La consommation de sel iodé dans les ménages est passée de 93 % en 2002 à 83 % en 2007 et à 50 % en 2010, ce qui comporte un risque nutritionnel pour les enfants. Tandis que le nombre des enfants supplémentés en vitamine A est passé de 20 % en 2001 à 55 % en 2007, puis 82 % en 2010, ce qui est positif. On estime que 35 % de décès d'enfants de moins de cinq ans sont dus à la malnutrition (DSCR-1 ; EDS 2007 ; PNDS 2010 ; DSCR-2).

²² L'OMS situe ce ratio à 1 100 pour 100 000 naissances (DSCR-2 : 22).

au secondaire, alphabétisation des jeunes filles), soit enfin une certaine stagnation (alphabétisation des jeunes pris dans leur ensemble).

Les différents indicateurs de développement humain affichent des niveaux tellement bas qu'il s'avère pratiquement impossible d'atteindre tous les OMD d'ici à 2015. Pour les atteindre, il faudrait des taux de croissance à deux chiffres pendant plusieurs années, la mise en œuvre des budgets pro-pauvres, ainsi que la poursuite des réformes économiques et structurelles (DSCR-1 : 14 ; OCDE 2007 : 232). Or certains facteurs d'ordre structurel et conjoncturel freinent cette évolution, notamment les problèmes de gouvernance, la prédation massive des ressources minières²³ avec comme conséquence la capacité de financement limitée ainsi que les chocs exogènes mondiaux.

Que dire alors de l'évolution de la pauvreté monétaire des ménages ?

Diagnostic de la pauvreté monétaire des ménages

Le « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté » (DSCR-1 2006), élaboré sur base des données de l'enquête 1-2-3, établit un diagnostic clair²⁴ de la pauvreté, tout en faisant ressortir la nature complexe et multidimensionnelle de ce phénomène qui s'articule autour de cinq dimensions : la non-satisfaction des besoins fondamentaux, la détérioration des facteurs de production, le manque de paix, la culture de l'impunité et le faible accès aux services sociaux de base. Il présente aussi des dimensions plus spécifiques à certains groupes vulnérables, notamment : le décès ou l'absence d'un parent pour les enfants en situation difficile (faseurs), l'exclusion et le rejet de la société pour les malades (VIH/SIDA), l'existence d'un handicap physique ou mental pour les personnes vivant avec handicap.

Ce document montre bien l'extrême gravité du phénomène de la pauvreté dans ce pays où la grande majorité de la population vit en deçà du seuil de pauvreté, avec une incidence de la pauvreté²⁵ estimée à 71,3 % partant

²³ Lire les rapports d'Eric Joyce sur les contrats léonins signés par les autorités du pays qui spolient le pays de ses ressources naturelles au moyen de sociétés fictives.

²⁴ L'enquête 1-2-3 (2004-2005) reste, à ce jour, l'unique source possible pour obtenir des données sur la pauvreté monétaire dans la période de 2000 à 2010. Toutes les données monétaires des rapports succédant à cette enquête ne portent que sur des estimations obtenues sur base de simulation, tel est le cas du DSCR-2 qui n'est d'ailleurs disponible que dans sa version préliminaire. Alors que, dans le domaine du développement humain, on peut – comme noté dans l'analyse précédente – se référer à une multitude d'enquêtes (MICS2-2001, EDS-2007... et la dernière en date : le MICS- 2010).

²⁵ Lire Marivoet & Keje (2010 : 9-14) pour une critique de la méthodologie utilisée dans le DSRP pour évaluer la pauvreté monétaire, méthodologie qui sous-estime le niveau de pauvreté dans les milieux où les prix sont relativement élevés dans la mesure où elle recourt aux dépenses

d'une ligne de pauvreté totale (pauvreté alimentaire et non alimentaire) fixée à 153 265 francs congolais (Fc) par personne et par an pour le milieu urbain, et à 97 655 Fc pour le milieu rural (DSCR-1 : 22). Une moyenne qui cache d'ailleurs des disparités tant au niveau spatial que par rapport à certaines caractéristiques sociodémographiques.

En effet, bien que la pauvreté frappe indistinctement toute la RDC, son incidence est plus importante en milieu rural (75,7 %) qu'en milieu urbain (61,5 %), ce qui tend à favoriser l'exode rural. Kinshasa reste la province la moins touchée (42 %), tandis que l'Équateur (93,6 %), le Bandundu (89,1 %) et le Sud-Kivu (84,7 %) sont celles qui sont les plus touchées par ce phénomène (DSCR-1 : 22-23).

Bien qu'à des degrés divers, ce fléau touche aussi toutes les catégories socioprofessionnelles. L'incidence est très importante chez les apprentis (80,3 %), les travailleurs indépendants (75,5 %), et les employés ou ouvriers semi-qualifiés (71,5 %), alors qu'elle est plus faible chez les patrons (46,4 %), les cadres de collaboration (48,5 %) et les cadres de direction (48,6 %). Indiquant que plus on monte dans la hiérarchie, plus on a de chances de sortir de la pauvreté. Malheureusement, la proportion de la population qui se situe dans cette haute hiérarchie est très faible, avec seulement 7,5 % contre 67,4 % de la population qui se situe dans la catégorie « travailleur indépendant ». La chance de sortir de la pauvreté s'accroît aussi avec l'éducation, en ce sens où 76 % des pauvres se retrouvent dans les ménages dont le chef est du niveau primaire contre près 35 % dans ceux dont le chef est du niveau universitaire (DSCR-1 : 23).

Il n'existe malheureusement pas de données longitudinales basées sur des enquêtes représentatives effectuées au niveau national qui permettent de suivre l'évolution de la pauvreté entre 2000 et 2004. Les auteurs du premier Rapport national sur les OMD avaient néanmoins estimé, en se basant sur plusieurs enquêtes partielles de la période de 1985 à 2004, que l'incidence de la pauvreté pouvait se situer aux alentours de 80 % au début des années 2000 (RDC 2010 : 42), estimation qui nous semble exagérée²⁶. En acceptant néanmoins que le niveau de 2000 – quel qu'il soit – était supérieur aux 71,3 %

nominales, plutôt qu'aux dépenses réelles.

²⁶ Nous pensons que cette estimation est surévaluée vu l'évolution observée entre 2005 et 2007. Aussi, si nous supposons, partant de cette évolution, que la pauvreté diminue en moyenne de 0,433, l'incidence pourrait se situer à 73,47 % en 2000 ; par contre, si nous partons de l'idée selon laquelle les premières années ont été plus performantes et que nous doublions cette moyenne (0,87), nous atteignons alors 75,64 %, niveau qui est d'ailleurs surestimé si l'on prend en compte l'évolution de la croissance économique qui ne commence qu'en 2002, du taux de chômage, du TNS, de l'insuffisance pondérale et aussi l'évolution de la ration calorique moyenne par jour et par personne qui est passée de 1592 kcal en 2001 à 1500 kcal en 2005 (diminution de 5 %).

de 2005 et que cette incidence était estimée à 70 % en 2007, nous pouvons considérer que la pauvreté avait connu une diminution assez importante durant la première période, et plus faible dans la deuxième.

Même à son niveau minimal, c'est-à-dire celui de 2007, l'incidence de la pauvreté en RDC reste de loin la plus importante de la région, avec 36,4 % pour le Burundi, 37,7 % pour l'Ouganda et 60,3 % pour le Rwanda (PNUD 2008).

Ainsi donc, après plusieurs décennies d'appauvrissement dû à l'effondrement de l'économie et de l'État (Marysse 2005), la situation reste grave et incertaine dans ce domaine, et ce, malgré les quelques améliorations observées dans l'évolution du niveau de pauvreté, améliorations qui semblent d'ailleurs s'estomper après 2005.

L'importance de cette pauvreté s'observe clairement dans le quotidien du Congolais. *Il ne vit pas*, il doit quotidiennement se battre pour *survivre*. Les musiciens ont d'ailleurs des slogans qui montrent bien le calvaire que les Congolais subissent au quotidien :

« Chemin de fer, l'homme doit se battre » de J. B. Mpiana ;

« Toza na systeme ya lifelo, ve dire Moto eza kopela mais to zo Ko Kufate » de Koffi.

Le premier slogan se réfère à la souffrance que les aïeux ont vécue en construisant le premier rail dans la roche. La vie du Congolais est comme une pierre qu'il faut casser pour traverser. Il faut donc se battre pour survivre. Le deuxième slogan – qui peut être traduit comme suit : nous sommes dans un système ressemblant à l'enfer, c'est-à-dire le feu est ardent mais nous ne brûlons pas – renvoie à la pauvreté dans laquelle croupit la population. Malgré cette pauvreté et cette souffrance quotidienne, elle survit.

Le calvaire du Congolais ne se limite pas à l'éducation et à la santé. Il se bat pour tout : pour manger, se vêtir, se loger, travailler. Il se bat dans tous les domaines. Sa vie est une lutte perpétuelle.

Dans certains ménages où le repas familial existe encore, on procède au « délestage » : certains membres mangent les jours pairs et les autres, les jours impairs. Dans d'autres, tous les grands enfants se débrouillent pour se nourrir. Dans d'autres encore, c'est la débrouille généralisée pour tout le monde : la maman ne s'occupe que des petits enfants. Les trois repas journaliers n'existent plus pour la grande majorité des ménages ; c'est ce qui ressortait d'ailleurs des données d'enquêtes du MICS2 (2001)²⁷ qui indiquaient que 88 % des ménages prenaient moins de 3 repas par jour et que 2,4 % des ménages ne mangeaient pas chaque jour²⁸.

²⁷ Le MICS4 ne donne aucune information sur ce sujet.

²⁸ Face à la pauvreté des ménages, même la consommation d'une omelette devient un luxe. C'est ainsi que certaines commerçantes sont obligées de découper une omelette composée de deux

La débrouille s'observe aussi au niveau de l'habillement. Les vêtements de qualité coûtant trop cher, on s'oriente vers les vêtements venant d'Asie ou d'Arabie saoudite, ou encore vers les « *tombola buaka*²⁹ ».

On se débrouille même pour se loger, pour trouver un coin où poser sa tête et dormir. La promiscuité est un problème réel, beaucoup plus présent dans les quartiers populaires ainsi que dans les quartiers d'extension où les maisons ne disposent généralement que de deux pièces. Dans ce type de maison, les parents partagent la chambre avec les tout-petits, tandis que les autres membres du ménage s'entassent au salon où ils passent leur nuit : ce sont les « Salomon ». Lorsqu'il n'y a plus de place au salon, les membres âgés – généralement les garçons – passent la nuit à l'extérieur du logement, qui dans une voiture, dans une carcasse ou sous la véranda, qui à la belle étoile : on parle alors de « Sentinelle ». Cette situation explique aussi quelque peu le phénomène des « Ambianceurs » : ici, les jeunes filles ou les garçons qui ne veulent pas dormir dans de mauvaises conditions préfèrent passer la nuit en « bonne compagnie » avec des amis – à boire et à danser – quitte à revenir dormir au matin à la maison, lorsque les places sont libérées.

Travailler est aussi un calvaire. Malgré des mois de retard de salaire dans le secteur public, l'Administration impose une feuille de présence à signer avant 10 heures. Ceux qui ne la signent pas ne bénéficient pas des primes. Comment s'organiser pour aller travailler, lorsqu'on n'a pas de revenu ou qu'on a un revenu insuffisant ?

Le vécu du Congolais reste une vraie lutte, une lutte pour la survie, une lutte contre la faim. Le poids des années de crise économique et institutionnelle est trop pesant pour la population qui se sent complètement abandonnée par l'État représenté par des gouvernants qui semblent davantage s'intéresser à leur propre enrichissement qu'à améliorer le niveau de vie de la population. Peut-être que le feu qui est allumé en RDC ne brûle pas, mais au prix de quels sacrifices ? Avec quelle qualité de vie ?

L'analyse de l'évolution de la pauvreté durant la dernière décennie, décennie de la croissance économique, a fait ressortir un schéma particulier caractérisant la majorité des indicateurs : la présence d'une amélioration jusqu'en 2005, voire 2007, puis un relâchement conduisant à une stabilisation de la situation ou à une détérioration. Le TNS (Taux net de scolarisation) a, par contre, continué dans sa progression, tandis que le ratio d'insuffisance pondérale l'a montré après 2007.

œufs en plusieurs petits morceaux pour en faciliter la vente.

²⁹ Traduction : soulève et jette. Il s'agit des friperies, des vêtements usagés en provenance d'Europe que l'on vend sur les marchés congolais. Pour trouver la perle rare, il faut trier en profondeur, d'où l'expression : soulève et jette.

Que pourrait nous révéler une étude plus limitée au sujet de la première période de cette décennie, c'est-à-dire de 2001 à 2005 ? Les améliorations observées dans une analyse basée sur des statistiques nationales pourraient-elles se confirmer à un niveau plus local ?

4. Évolution de la pauvreté au niveau micro

Partant des enquêtes effectuées de 2002 à 2005 à Kinshasa, dans le cadre d'une étude portant sur l'évaluation³⁰ de l'impact d'un fonds social dénommé Fonds social urbain (FSU) sur la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités ainsi que du capital social des ménages (Tshimanga 2011) – enquêtes réalisées dans deux communes pauvres dont l'une, Kisenso, a été bénéficiaire de l'intervention, et l'autre, Kimbanseke, ne l'a pas été, ni d'aucune autre intervention d'ailleurs –, nous allons tenter de comparer l'évolution observée au niveau national à celle de ces deux groupes non équivalents³¹, afin, premièrement, de confirmer ou non le schéma de l'amélioration qui a été relevée précédemment, et, deuxièmement, de situer le niveau de la performance observée au plan national par rapport à la performance avec ou sans intervention. Où se situe la RDC ?

Mesurer la pauvreté

L'approche par les capacités – dont nous avons déjà parlé dans le premier point – a, en élargissant l'espace informationnel de l'analyse de la pauvreté, permis de dépasser les limites inhérentes à une approche purement monétaire. Par celle-ci, Sen rejette l'approche du bien-être qui se base sur les ressources (approche monétaire) ainsi que celle qui se base sur les besoins essentiels (approche par les besoins essentiels) dans la mesure où toutes deux se focalisent sur les moyens nécessaires à la réalisation du bien-être. Or, en prenant en compte le fait qu'un ensemble de caractéristiques peut contraindre ou restreindre l'utilisation de ressources, ces approches se heurtent à un principal obstacle qui tient à la diversité des êtres humains, étant donné que « les différences d'âge, de sexe, de talent, de handicap, de prédisposition aux maladies induisent pour deux personnes des opportunités divergentes de qualité de vie, même quand elles disposent d'un ensemble de biens matériels strictement égal » (Sen 2000a : 78). Une focalisation axée sur les seuls moyens occulte donc toute une partie de l'information nécessaire à la définition et à la détermination de la pauvreté.

³⁰ Lire Tshimanga 2011 pour plus de détails sur cette étude.

³¹ Lire Cook & Cambell 1979 pour plus de détails sur la méthode quasi expérimentale appliquée dans cette étude.

Aussi, plutôt que de concentrer son attention sur les *moyens* des « accomplissements » et des libertés d'accomplir³², l'approche de Sen estime nécessaire de prendre, comme objet de valeur pour évaluer le bien-être qu'il définit comme étant la *qualité de l'existence*, les *fonctionnements accomplis* et les *capacités* (Comin *et al.* 2008 : 2). Dans la mesure où – d'après son approche –, bien que les moyens soient instrumentaux pour atteindre l'objectif de l'accroissement du bien-être en ce sens où ils permettent aux individus de satisfaire les besoins qu'ils ont raison de valoriser, c'est *la fin qui a une valeur intrinsèque*.

La pauvreté n'est dès lors plus perçue comme simplement un revenu faible, mais plutôt comme une *privation des capacités de base*, étant donné qu'elle résulte d'une *incapacité à saisir les opportunités qui se présentent en raison d'un manque de capacités* résultant d'une santé déficiente, d'une éducation insuffisante, de déséquilibres nutritionnels...

Cette approche, qui semble être beaucoup plus riche et plus large que l'approche monétaire, avait justement orienté l'analyse multidimensionnelle de la pauvreté effectuée dans le cadre de l'étude susmentionnée. Aussi, sachant que le choix des indicateurs de pauvreté dépend très fortement de l'approche retenue pour l'analyser, notre évaluation avait principalement été basée sur l'indicateur monétaire³³ pour examiner la dimension monétaire de la pauvreté, sur des indicateurs d'accomplissement³⁴ pour évaluer la dimension capacités (Sen 2000a : 83), et sur des indicateurs du capital social pour évaluer la dimension sociale³⁵. La dimension capacités avait été analysée au moyen d'indicateurs d'accomplissement ainsi qu'au moyen d'indicateurs composites renvoyant à quelques fonctionnements (Indicateur composite de privation de capacités³⁶ : ICP).

Il faut du temps, de l'énergie et beaucoup d'argent pour mesurer la pauvreté, dans la mesure où, pour que cet exercice se fasse correctement, il importe de recueillir directement les données auprès des ménages. Ce que nous avons fait en procédant, en 2002 et 2005, à des enquêtes qui ont touché approximativement 400 ménages (300 à Kisenso et 100 à Kimbanseke).

L'exercice visant à mesurer la pauvreté est donc fastidieux. Quatre raisons justifient le besoin de réaliser une telle évaluation, notamment : garder la

³² C'est l'ensemble des capacités de l'individu qui n'est pas directement observable et conduit au choix de recourir plutôt aux fonctionnements accomplis, ce qui est effectivement réalisé et donc observable (Sen 2000a : 83).

³³ La ligne de pauvreté était fixée à 1 \$ US. Lire Tshimanga 2011 : 42-43 pour plus de détails sur la méthodologie.

³⁴ Il s'agit de ce qu'une personne réalise effectivement, l'ensemble des modes de fonctionnement qu'elle exerce vraiment (Sen 2000a ; 2000b).

³⁵ Dimension qui n'intéresse pas la présente étude.

³⁶ Lire Tshimanga 2011 : 135-137 pour plus de détails sur sa construction.

pauvreté à l'ordre du jour, mieux cibler les interventions, contrôler et évaluer des projets et des politiques d'interventions destinées aux pauvres et évaluer l'efficacité d'institutions dont le but est d'aider les pauvres (WBI 2005 : 6).

Cette analyse tire, dès lors, sa justification de la troisième et aussi, à certains égards, de la quatrième raison dans la mesure où nous voulons juger l'impact qu'a pu avoir la croissance économique sur la réduction de la pauvreté des ménages, d'autant plus que les programmes de redressement économique qui avaient conduit à cette croissance s'inscrivaient dans le contexte de la Facilité pour la réduction de la pauvreté ainsi que de l'Initiative des Pays pauvres très endettés (PPTE). Il importe donc de vérifier si cette croissance a été pro-pauvre.

Évolution de la pauvreté au niveau local

L'examen de l'évolution de la pauvreté au niveau local va principalement porter sur certains des indicateurs dont l'évolution avait été présentée au niveau national et aussi sur les ICP permettant d'avoir une idée globale de la situation d'un fonctionnement³⁷ (Tableau 2).

Il ressort de cet examen que, dans la dimension emploi, une amélioration des capacités est observée à Kisenso contre une certaine stabilité à Kimbanseke. L'analyse de l'évolution du travail rémunéré du chef confirme bien cette évolution en montrant une augmentation de la proportion de chefs exerçant un travail rémunéré à Kisenso contre une diminution à Kimbanseke, mais une diminution qui a été jugée non significative.

L'évaluation de la dimension éducation présente une amélioration des capacités tant à Kisenso qu'à Kimbanseke, amélioration qui ressort d'ailleurs clairement de l'analyse de l'évolution du TNS en augmentation dans nos deux groupes. Cette évolution confirme donc l'amélioration observée au niveau national.

³⁷- Indicateur : travail rémunéré du chef de ménage – ICP emploi (exercice d'un travail rémunéré par le chef, domaine d'activité du chef de ménage et ratio de dépendance) fonctionnement « exercer un travail rémunéré » ;

- Indicateur : TNS – ICP éducation (proportion enfants de 6-11 ans scolarisés au primaire, proportion jeunes scolarisés et proportion d'adultes sans niveau d'étude) fonctionnement « être instruit » ;

- Indicateur : Ratio d'insuffisance pondérale – ICP santé-nutrition (qualité de l'eau, et proportion d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale) fonctionnement « être en bonne santé et être bien nourri ».

Tableau 2. Évolution de quelques indicateurs de développement humain par commune

Indicateurs	Kisenso		Kimbanseke	
	Bénéficiaire		Non bénéficiaire	
	2002	2005	2002	2005
Travail rémunéré (%)	80,56	87,67	89,25	84,38
ICP emploi	3,49	3,75	3,62	3,65
TNS (%)	68,48	79,09	69,32	78,21
ICP éducation	3,41	3,59	3,28	3,49
Insuffisance pondérale (%)	33,54	25,9	31,48	33,33
ICP santé-nutrition	2,58	2,89	2,27	2,21
Incidence de la pauvreté (%)	69,8	64,37	78	75,23

L'étude de la dimension santé-nutrition indique une amélioration des capacités qui ne touche que Kisenso dans la mesure où le niveau de Kimbanseke est resté plus ou moins stable, évolution qui est, dans une certaine mesure, aussi observée au niveau de l'analyse de l'insuffisance pondérale dont le ratio a diminué à Kisenso, alors que l'augmentation qui a été observée à Kimbanseke est non significative. Ce qui pourrait nous amener à considérer que la situation de Kimbanseke se rapproche de l'évolution nationale.

L'évaluation de la pauvreté monétaire révèle l'existence d'une réduction de la pauvreté à Kisenso, alors que la réduction qui est notée à Kimbanseke est non significative, rapprochant encore une fois ce dernier groupe de l'évolution nationale.

Il ressort de cette évaluation de la pauvreté au niveau local que les différents indicateurs ont montré une amélioration significative à Kisenso, alors que Kimbanseke a présenté une évolution qui, dans la majorité des cas, est restée non significative. Ce qui nous amène à considérer que le FSU a réussi à réduire la pauvreté à Kisenso par son intervention dans cette commune, alors que le niveau de pauvreté est resté plus ou moins stable à Kimbanseke³⁸.

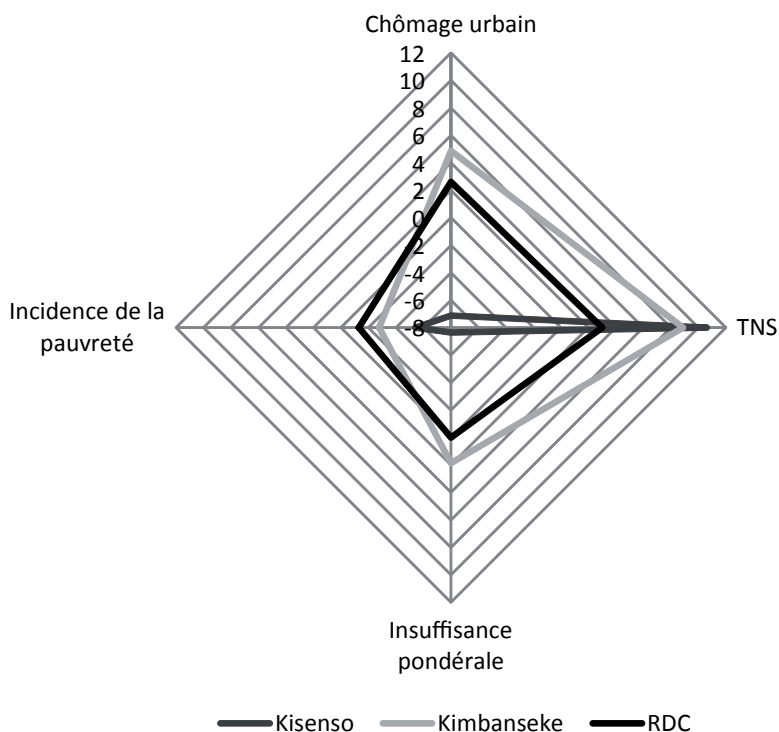
Partant de ce constat, où pouvons-nous situer la performance observée – si performance il y a – dans l'évolution de la RDC, comparativement à celles de Kisenso ou de Kimbanseke ?

³⁸ Conclusion qui avait déjà été tirée dans une analyse plus large : pour plus de détails, lire Tshimanga 2011.

Performance comparative

Il ressort de l'analyse du graphique 2 que Kisenso sort du lot. Sa performance reste de loin supérieure à l'évolution observée aussi bien à Kimbanseke qu'au niveau national dans la mesure où les améliorations sont plus importantes dans ce groupe : plus d'augmentation du TNS ainsi que plus de diminution de l'incidence de la pauvreté, de l'insuffisance pondérale et du chômage³⁹. Kimbanseke se rapproche, par contre, davantage de l'évolution nationale, excepté en ce qui concerne le TNS qui indique une performance proche du niveau de Kisenso, et ce, sans intervention. Et la RDC reste alors l'enfant pauvre, avec des niveaux de performance qui s'éloignent quelque peu du niveau non significatif de Kimbanseke.

Graphique 2. Niveau de performances de nos trois groupes



³⁹ Le taux de chômage a été estimé en partant de la proportion des chefs de ménage qui exercent un travail rémunéré. Cet exercice assez simpliste est très certainement discutable, car tous les chefs de ménage qui ne travaillent pas ne doivent pas nécessairement être considérés comme chômeurs. Mais nous l'avons effectué juste pour avoir une idée approximative de la situation étant donné que cette étude ne s'était pas spécialement intéressée à évaluer ce taux.

Ce graphique est très révélateur. Il montre sans ambiguïté la différence de performance qui existe entre le groupe bénéficiaire du FSU et le groupe non bénéficiaire. Les indicateurs de développement humain progressent plus rapidement dans le premier groupe que dans le dernier. Il montre aussi l'insignifiance des améliorations qui ressortaient de l'analyse faite au niveau national. On peut faire mieux, il suffit de voir la performance observée à Kisenso. Et il montre enfin l'existence d'un rapprochement entre les « performances » nationales et les performances du groupe non bénéficiaire, excepté par rapport au TNS dont l'évolution a été meilleure à Kimbanseke, ce qui nous pousse à douter quelque peu de l'impact qu'aurait pu avoir la croissance économique sur la réduction de la pauvreté, dans la mesure où il est difficile de considérer qu'il y ait effectivement eu une réduction de la pauvreté entre 2001 et 2005, avec des améliorations, lorsqu'elles existent, qui semblent être peu significatives.

Conclusion

Comme nous avons pu clairement le cerner tout au long de cet article, la pauvreté de la population congolaise résulte bien « des phénomènes économiques, politiques et sociaux qui interagissent, et souvent, se renforcent les uns les autres, aggravant ainsi le dénuement dans lequel vivent les pauvres » (Banque mondiale 2001 : 1).

C'est ainsi que, malgré toutes les potentialités dont elle regorge, l'instabilité institutionnelle et structurelle qui l'a caractérisée pendant longtemps a conduit la RDC dans une crise multiforme avec comme conséquence directe la paupérisation de sa population, qui a dû et qui doit encore lutter au quotidien pour survivre. Plus de vingt ans de mauvaise gouvernance, plus de dix ans de crise économique, onze ans de transition politique et cinq ans de conflit armé ont eu raison des différents secteurs de la vie nationale, fortement détériorés en 2001.

Hormis la fragilité qu'elles ont démontrée face aux aléas externes, les résultats – bien qu'encourageants en termes économiques – des différentes réformes entreprises depuis 2001 pour stabiliser le cadre macroéconomique du pays restent encore précaires et insuffisants par rapport au développement économique et aussi par rapport aux actions de lutte contre la pauvreté.

La RDC n'est pas encore entrée dans la voie de la prospérité économique, bien qu'une croissance qui reste hésitante soit observée. Elle n'a pas non plus atteint un niveau de développement humain qui puisse garantir l'atteinte des OMD d'ici 2015. D'autant plus que – excepté la scolarisation au primaire qui a poursuivi sa progression durant toute la décennie et l'importance de l'insuffisance pondérale auprès des enfants qui s'est réduite après 2007 –,

succédant à une période de stagnation entre 2001 et 2005, les indicateurs qui avaient montré une certaine avancée après 2001 ont vu leurs améliorations s'estomper après 2005 ou rarement après 2007, conduisant dès lors soit à une certaine stabilisation de l'évolution (IDH, incidence de la pauvreté monétaire, mortalité infantile), soit à sa détérioration (mortalité infanto-juvénile et maternelle, enfants non adéquatement nourris). Hormis ce schéma particulier qui a caractérisé les indicateurs présentant une amélioration dans leur évolution, le niveau des autres indicateurs s'est soit directement détérioré (chômage, transition du primaire au secondaire, alphabétisation des jeunes filles), soit à quelque peu stagné (alphabétisation des jeunes pris dans leur ensemble).

Ainsi donc, avec des améliorations qui se concentrent principalement dans la première moitié de cette décennie, on pourrait être tenté de considérer que la croissance économique a bel et bien conduit à la réduction de la pauvreté des ménages, mais seulement durant cette brève période, et que son effet s'est estompé avec le temps suite à divers aléas externes (crise économique) et internes (mauvaise gouvernance), aléas qui méritent une étude plus approfondie.

Malheureusement, l'insignifiance des améliorations observées au niveau national, comparativement à la performance qui ressort d'un groupe qui a réellement bénéficié d'une intervention, nous amène à considérer qu'en réalité, les quelques améliorations observées entre 2001 et 2005 ne sont pas suffisamment significatives pour conclure à une quelconque réduction de la pauvreté au niveau national, d'autant plus que les niveaux observés étaient proches des niveaux notés à Kimbanseke, niveaux qui, d'un point de vue statistique, étaient d'ailleurs jugés non significatifs. Cela pourrait expliquer le recul observé dans le classement du PNUD.

La pauvreté ne s'est donc pas réduite en RDC. On peut alors comprendre ce sentiment d'insatisfaction par la persistance de la pauvreté qui ressort du discours du Congolais. Une chose est sûre : cette dernière décennie a été marquée par une croissance économique, bien qu'elle reste encore fragile, mais dans son vécu quotidien, la population n'en ressent pas encore, pour ne pas dire du tout, les retombées.

On pourrait se poser, au sujet du progrès observé dans l'évolution du niveau de scolarisation au primaire, la question suivante : ce progrès pourrait-il s'expliquer par la croissance économique ? Pas nécessairement, pensons-nous. Car, comme nous l'avons indiqué dans le texte, le développement observé dans le domaine de l'éducation s'explique principalement par l'engagement des parents à scolariser leurs enfants (financement direct des ménages) et aussi par une forte demande d'éducation (croissance démographique). N'oublions pas non plus l'implication des organisations internationales qui

interviennent continuellement dans ce secteur pour alléger quelque peu la charge des parents, alors que la décision de la gratuité de l'enseignement au niveau primaire qui a été prise par l'État n'a pas encore été suivie des mécanismes d'encadrement nécessaires pour la rendre applicable sur le terrain.

Il reste encore beaucoup à faire en termes de développement humain et de réduction de la pauvreté, afin d'atteindre des améliorations qui soient suffisamment significatives pour être un véritable tremplin permettant à ce pays, doté de multiples potentialités, de faire un véritable bond en avant et de voir son IDH rattraper et surpasser celui de ses voisins.

La RDC peut mieux faire et doit mieux faire.

Bibliographie

- Amnesty International. 2003. *Nos frères qui les aident à nous tuer*. AFR 62/010/2003.
- Amnesty International. 2006. *Recrudescence alarmante du recrutement d'adolescents dans le Nord-Kivu*. AFR 62/009/2006.
- Asselin, L.-M. 2002. *Multidimensional Poverty. Theory*. Québec : Université Laval. MIMAP Training Session on Multidimensional Poverty.
- Baker, J. 2000. *Évaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté. Manuel à l'attention des praticiens*. Washington DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2001. *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001. Combattre la pauvreté : Abrégé*. Washington DC.
- Bayart, J. F. 1993. *The State in Africa. The Politics of the Belly*. Longman : Harlow.
- Bayart, J. F. 2000. « Africa in the world ». *African Affairs* 99 (395) : 217-266.
- Bézy, F., Peemans, J.-P. & Wautelet, J. M. 1984. *L'Accumulation du capital au Zaïre*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain-la-Neuve.
- Blumenthal, E. 1982. « Rapport sur la crédibilité du Zaïre à la fin des années 1970 ». Ronéo.
- Bouvier, P. & Bomboko, F. 2004. *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 63-64).
- Braeckman, C. 1999 (octobre). « La République démocratique du Congo dépecée par ses voisins ». *Le Monde diplomatique* : 16-17. Disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/10/BRAECKMAN/12545> (Dernier accès le 30/07/2010).
- Buyamba, A. (s.d.). *Comment Kabila finance-t-il la guerre dont le Congo est victime de la part d'une alliance Rwanda, Burundi, et Ouganda soutenue puissamment par*

une certaine oligarchie internationale ? Disponible sur : <http://www.congonline.com/Forum1/Forum03/Buyamba01.htm>. (Dernier accès le 30/01/2011).

CADTM. Octobre 2010. *La République démocratique du Congo (RD Congo) après le point d'achèvement*. <http://www.cadtm.org/La-Republique-democratique-du,5965>

CADTM. (s.d.). *Les Années Mobutu (1965-1989) : l'accroissement exponentiel d'une dette odieuse*. http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Partie_2.pdf

Cassimon, D., Marysse, S. & Verbeke, K. 2010. « L'impact de la crise sur le développement en RDC ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-181.

Comim, F. et al. 2008. *The Capability Approach: concepts, measures and applications*. Cambridge : Cambridge University Press.

Cook, T. & Campbell, D. 1979. *Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston : Houghton Mifflin Company.

Coudouel, A., Hentschel, J. & Wodon, Q. 2002. « Poverty Measurement and Analysis ». In World Bank, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Chapter 1. pp. 27-74.

Joyce, E. 2011. *MP exposes \$5.5 billion loss to Congolese people through questionable mining deals with BVI 'shell' companies*. <http://ericjoycomp.files.wordpress.com/2011/11/summary-5-5m-loss-to-congolese-people-through-questionable-mining-deals.pdf> (Consulté le 27/11/2011)

Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye. 2000. « L'économie congolaise et la réforme monétaire de juin 1998 ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris : L'Harmattan, pp. 277-297.

Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye. 2001. « L'économie congolaise en 2000-2001 : contraction, fractionnement et enlisement ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Paris : L'Harmattan, pp. 175-194.

Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye. 2006. « La politique économique revisitée en RDC : Pesanteurs d'hier et perspectives ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*. Paris : L'Harmattan, pp. 307-326.

Kalonji Ntaladja. 2003. « Trois "lectures" de la performance de l'économie congolaise en 2002 ». *Notes de conjoncture*. Nouvelle série, vol. 1.

Kodila, O. 2010. « Pauvreté en République démocratique du Congo : Un rapide état des lieux ». *Revue congolaise d'économie* (Université de Kinshasa). WP01/10.

Makabu, T., Mba, M. & Torelli, C. 2007. « L'emploi, le chômage et les conditions d'activité en République démocratique du Congo : Principaux résultats de la phase 1 de l'enquête 1-2-3, 2004-2005 ». Document de travail/2007-14. Paris : Dial.

Makunza, K. 2006. « Les entreprises de survie et le développement de certains pays africains : le cas de la République démocratique du Congo ». *Cahier de Recherche CEREBEM (95-06)*. Bordeaux : École de Management.

Maps Bagalwa, J. 2007. *Crise de l'État et migrations. La diaspora congolaise-zairoise en Suisse 1980-2005*. Paris : Publibook.

Marivoet, W. 2011. « L'évolution du bien-être dans huit villes congolaises entre 1975 et 2005 ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan, pp. 207-232.

Marivoet, W. & Keje, H. 2011. « Approfondir le profilage géographique de la pauvreté en RDC ». IOB Discussion Paper 01.

Marysse, S. 2005. « Regress, War and Fragile Recovery: The Case of the DR Congo ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region of Africa*. Londres : Palgrave-Macmillan.

Marysse, S. & André, C. 2001. « Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Paris : L'Harmattan, pp. 307-332.

Maton, J. (dir.). 1998. *Congo 1965-1997*. Gand : Université de Gand.

Nachega, J.-C. 2005. « Fiscal Dominance and Inflation in the Democratic Republic of the Congo ». *IMF Working Paper*.

OCDE. 2005. « République démocratique du Congo ». *Perspectives économiques en Afrique* : 196-209. Disponible sur :

<http://www.oecd.org/dataoecd/25/32/36792129.pdf>

OCDE. 2007. « République démocratique du Congo ». *Perspectives économiques en Afrique* : 231-242. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/41/7/38582123.pdf>

OCDE. 2010. « République démocratique du Congo ». *Perspectives économiques en Afrique*. <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/central-africa/congo-democratic-republic/> (Consulté le 2/02/2011).

OCDE. 2011. « République démocratique du Congo ». *Perspectives économiques en Afrique*. <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/central-africa/congo-democratic-republic/> (Consulté le 27/11/2011).

PNUD. 2010. *Rapport sur le développement humain 2010. La vraie richesse des Nations : Les chemins du développement humain*. Édition du 20^e anniversaire du RDH. Disponible sur : <http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rdh2010/> (Consulté le 2/02/2011).

PNUD. 2011. *Rapport sur le développement humain 2011. Durabilité et équité : un meilleur avenir pour tous*. Disponible sur : http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_FR_Complete.pdf (Consulté le 1/12/2011).

Ravallion, M. 1996. « Comparaisons de la pauvreté : Concepts et méthodes ». Washington DC : Banque mondiale. *LSMS Working Paper* 122.

RDC. Ministère du Plan. PNUD. 2004. *Objectifs du Millénaire pour le développement : Rapport national de suivi de progrès*. Disponible sur : <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Congo%20DR/Congo%20DR%20MDG%20Report%202004.pdf> (Consulté le 20/01/2012).

RDC. Ministère de la Santé publique. 2005. *Santé, nutrition et population*. Rapport analytique Santé Pauvreté. Rapport n° 35626-ZR. Disponible sur : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2006/09/25/000090341_20060925101538/Rendered/PDF/356260FRENCH0RDC1RESP1Final1Francais.pdf (Consulté le 1/12/2011).

RDC. Ministère du Plan. 2006. *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*. Kinshasa. Disponible sur : <http://www.aideeffectiveness.org/Country/RD-Congo/Document-de-la-Strategie-de-Croissance-et-de-Reduction-de-la-Pauvrete.html> (Consulté le 24/09/2007).

RDC. Ministère du Plan et Ministère de la Santé. 2007. *Enquête démographique et Santé (EDS)*. Kinshasa.

RDC. INS. 2008. *Enquête 1-2-3. Résultats des enquêtes sur l'emploi et sur la consommation des ménages 2004-5*. Kinshasa.

RDC et Banque mondiale. 2008. *République démocratique du Congo : Revue des dépenses publiques (RDP)*. Rapport n° 42167-ZR. Document de la Banque mondiale. Département en charge de la Réduction de la pauvreté et de Gestion économique 3.

RDC. Ministère de la Santé publique. Mars 2010. *Plan national de développement sanitaire : PNDS 2011-2015*. <http://www.minisanterdc.cd/fr/documents/PNDS.pdf> (Consulté le 20/01/2012).

RDC. Ministère de l'EPSP. Mars 2010. *Stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (2010/11-2015/16)*. Disponible sur : <http://www.epsp.cd/Nos-r%C3%A9alisations/strategie-de-developpement-de-lenseignement-primaire-secondaire-et-professionnel-201011-201516.html> (Consulté le 21/01/2012).

RDC. Ministère du Plan. PNUD. 2010. *Éliminer la pauvreté. Objectifs du Millénaire pour le développement 2015 : Rapport national des progrès des OMD*. Disponible sur : http://www.undp.org/africa/documents/mdg/drc_june2010.pdf (Consulté le 2/02/2011).

RDC. Septembre 2010. *Enquête par grappes à indicateurs multiples : MICS-2010. Résultats préliminaires*. http://www.unicef.org/drcongo/french/MICS_RDC_2010.pdf (Consulté le 21/01/2012).

RDC. Ministère du Plan. 2011. « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté 2 ». Kinshasa. Document de travail.

Sen, A. 1976. « Poverty : an ordinal approach to measurement ». *Econometrica* 44 (2) : 219-231.

Sen, A. 1980. « Equality of What? ». In S. McMurrin (éd.), *The Tanner Lectures on Human Values I*. Cambridge : Cambridge University Press, pp. 197-220.

Sen, A. 1982. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford : Oxford University Press.

Sen, A. 1985. « Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures, 1984 ». *Journal of Philosophy* 82 : 169-221.

Sen, A. 1999. *L'économie est une science morale*. Paris : La Découverte.

Sen, A. 2000a. *Repenser l'inégalité*. Paris : Éd. du Seuil.

Sen, A. 2000b. *Un nouveau modèle économique : Développement, Justice, Liberté*. Paris : Odile Jacob.

Tshimanga, C. 2011. « Fonds social urbain : Pauvreté, capacités et capital social des ménages ». Thèse doctorale. Anvers : Universiteit Antwerpen.

World Bank. 2011. *World Development Indicator*. Disponible sur : <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2> (Consulté le 27/11/2011).

Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison : University of Wisconsin Press.

LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DE LA BELGIQUE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : UNE AIDE DIVERSE ET DIVERSIFIÉE

Peter Moors

Directeur général de la Coopération au développement
Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la
Coopération au développement

La République démocratique du Congo (RDC) est de loin le pays partenaire le plus important de la coopération au développement belge. L'aide publique au développement (APD¹) de la Belgique en RDC totalisait, en 2010, 493 millions d'euros, soit 21,8 % de l'APD belge totale². Ce résultat comprend une importante opération d'annulation de dettes, d'un montant de 365,5 millions d'euros. Toutefois, même sans cette annulation, l'aide publique belge totalisait 127,5 millions d'euros en 2010, à peu près le même chiffre qu'en 2009. En 2006 et 2007, également, des opérations de dette en faveur de la RDC ont eu lieu, portant respectivement sur 59 et 66 millions d'euros. Ces opérations expliquent les fluctuations importantes, d'une année à l'autre, de l'APD de la Belgique en RDC. Si on fait abstraction des opérations de dette, l'aide belge à la RDC, depuis 2005, oscille entre 120 et 130 millions d'euros. Les tensions dans la relation belgo-congolaise de 2008-2009 n'ont pas produit d'impact négatif sur les décaissements de la coopération belge en faveur de la RDC.

Selon les données de l'OCDE, la Belgique est le cinquième bailleur de la RDC, après la Banque mondiale, la Commission européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni. La Belgique, troisième bailleur bilatéral, demeure ainsi l'un des principaux partenaires de la RDC, l'APD belge au Congo (hors remises de dette) ayant en effet quadruplé entre 2000 et 2010.

Au niveau fédéral, la coopération belge est présente en RDC à travers ses multiples canaux et instruments : coopération gouvernementale, coopération

¹ L'aide publique au développement (APD) comprend, selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dons et les prêts préférentiels prévus au budget et transférés des pays développés vers les pays en voie de développement.

² L'APD belge en 2010 était de 2 265 millions d'euros. Les chiffres pour 2011 ne seront disponibles qu'en mai 2012.

non gouvernementale et universitaire, coopération multilatérale, aide humanitaire et alimentaire.

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Coopération gouvernementale	33 577 235	54 282 675	63 014 947	60 696 465
Coopération non gouvernementale	23 069 860	24 902 664	25 249 655	27 401 535
Aide humanitaire et alimentaire	4 239 697	9 606 280	11 037 250	18 714 511
Prévention de conflits, diplomatie préventive, consolidation de la société	5 956 058	8 585 794	4 897 517	6 710 560
Région wallonne et communauté française	4 054 568	3 528 438	3 578 366	3 211 127
Aide au secteur privé	715 611	1 233 652	1 287 102	3 042 943
Coopération multilatérale	6 825 183	8 352 259	4 451 772	2 574 458
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	4 533 176	5 789 164	6 671 695	2 073 606
Autres services publics décentralisés	757 650	944 898	1 085 123	1 068 796
Région et communauté flamande	276 113	374 000	398 321	215 172
Annulation de la dette (DuCroire)				365 500 000
Annulation de la dette (SPF Finances)	63 721 408			
TOTAL	156 930 736	123 326 888	128 272 285	493 215 400

1. La coopération bilatérale gouvernementale

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Coopération technique et bourses (via CTB)	24 475 328	32 937 930	32 760 119	46 232 870
Coopération déléguée	1 200 000	3 560 465	27 695 700	11 785 784
Frais de gestion CTB	1 993 255	1 539 644	2 101 171	1 811 890
Microprojets	485 019	1 244 636	457 957	865 921
Prêts d'État à État	423 633			
Aide d'urgence spéciale	5 000 000	15 000 000		
Total coopération gouvernementale	33 577 235	54 282 675	63 014 947	60 696 465

La coopération gouvernementale belgo-congolaise s'est fortement développée ces cinq dernières années, passant de 28 millions d'euros en 2006 à 63 millions d'euros en 2010. L'année 2010 a connu un léger tassement, dû au lancement d'un nouveau programme pluriannuel de coopération.

L'actuel Programme indicatif de coopération (PIC), adopté par la Commission mixte belgo-congolaise en décembre 2009, couvre la période 2010-2013. Il est doté d'un montant de 300 millions d'euros. Le PIC prévoit la possibilité d'une tranche supplémentaire de 100 millions d'euros pour les deux dernières années, si des avancées concrètes dans le domaine de la gouvernance démocratique et financière sont constatées. Le PIC 2010-2013 se concentre sur trois secteurs : le désenclavement rural (pistes, bacs et petites voies navigables), l'agriculture et l'éducation (focus sur l'enseignement technique et la formation professionnelle). La Belgique tient en effet à limiter le nombre de secteurs prioritaires à trois dans les pays d'Afrique centrale (RDC, Burundi, Rwanda) et à deux dans les quinze autres pays partenaires. Cette concentration sectorielle vise un double objectif : accroître l'impact de nos interventions et contribuer à la division du travail entre bailleurs. La Belgique s'inscrit ainsi à la fois dans le processus de Paris sur l'efficacité de l'aide et dans le code de conduite de l'Union européenne.

Le PIC comprend également une stratégie de sortie du secteur de la santé, à la demande du ministre de la Coopération internationale et régionale, Raymond Tshibanda, lors de la Commission mixte de décembre 2009. En RDC, le secteur de la santé est caractérisé par une présence importante des bailleurs de fonds. 400 millions de dollars avaient été décaissés en 2007-2008 dans ce secteur, nettement plus que dans le secteur des transports (300 millions de dollars). Pas moins de 20 bailleurs, dont la Commission européenne et plusieurs États membres européens, soutiennent le secteur de la santé.

Par ailleurs, ce secteur demeure de loin le secteur prioritaire de la coopération non gouvernementale belge en RDC. En effet, les deux tiers des activités des ONG en RDC se déroulent dans ce secteur, pour un montant total d'environ trente millions d'euros en 2008-2010. Les programmes de coopération universitaire, menés par le Conseil interuniversitaire de la Communauté française de Belgique et le Vlaamse Interuniversitaire Raad (le Conseil interuniversitaire flamand), comportent également un important volet de santé publique. À cela s'ajoutent les programmes d'institutions scientifiques comme l'Institut de médecine tropicale d'Anvers, qui a bénéficié d'un subside de 1,1 million d'euros en 2009 pour ses seules activités congolaises.

Enfin, la Belgique reste fort active dans le secteur de la santé en RDC par le biais de ses contributions à des organisations internationales, telles

qu'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé, ONUSIDA, le Fonds des Nations unies pour la population ou encore le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Par le biais de ses contributions aux budgets généraux de ces organisations, la Belgique participe à leurs interventions en matière de santé en RDC.

C'est dans ce contexte que la Belgique, à la demande des autorités congolaises, a accepté une sortie du secteur de la santé pour sa coopération gouvernementale en faveur de trois autres secteurs où les besoins d'investissement sont énormes. Toutefois, dans un souci de continuité, la coopération gouvernementale belge continuera, dans le cadre d'une stratégie d'exit, à financer des actions ciblées en matière de santé. Pour la période 2007-2013, la Belgique s'est engagée dans plusieurs projets de santé, pour un budget total de 31,9 millions d'euros : appui institutionnel au ministère de la Santé publique, appui au système de santé aux niveaux intermédiaire et périphérique, appui au programme national de lutte contre la trypanosomiase humaine africaine, appui aux centrales de distribution régionale de médicaments essentiels. Ainsi, un financement important restera assuré dans ce secteur pour les prochaines années.

À la demande expresse de la partie congolaise, le PIC 2010-2013 cible certaines zones géographiques. Pour le désenclavement rural et l'agriculture, les zones ciblées sont les districts du Kwilu et du Kwango (Bandundu), le district de Tshopo (Province-Orientale), le Sud de la province du Maniema et les districts de Kabinda, du Sankuru et de Tshilenge (Kasaï-Oriental). Pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, les zones ciblées sont Lubumbashi et le district du Haut-Katanga (Katanga), Mbuji-Mayi (Kasaï-Oriental), Kisangani et le district de Tshopo (Province-Orientale) et les districts de la Mongala et du Sud-Ubangi (Équateur).

La mise en œuvre du PIC 2010-2013 accuse cependant certains retards. 72 millions d'euros ont été engagés jusqu'à présent. Des prestations pour un total de 129 millions d'euros sont en préparation. Ces retards sont dus principalement aux études préalables relatives à la gouvernance des trois secteurs de concentration et aux demandes des autorités congolaises de changer les modalités de gestion de la coopération belgo-congolaise.

Ainsi, la Belgique a souhaité mieux ancrer ses programmes dans les institutions publiques congolaises, en lançant des études préalables relatives à la gouvernance des secteurs prioritaires. Ces études sont en effet essentielles pour assurer la pertinence et la durabilité des investissements très importants prévus dans le PIC. Il s'agit, par exemple, du financement de l'entretien des pistes rurales afin d'éviter que la moitié des pistes réhabilitées ne soit à nouveau inutilisable deux ans après l'intervention. Dans ce secteur, comme dans d'autres, des engagements de la partie congolaise pour une meilleure

gouvernance sont nécessaires pour assurer la durabilité des interventions. Les études ont été finalisées en 2011. Elles concluent à la nécessité de renforcer l'ancrage local et provincial des interventions d'une part et de renforcer la gouvernance des trois secteurs d'autre part. Des recommandations concrètes ont été faites en ce sens. Lors d'une réunion du comité spécial des partenaires à Kinshasa, en octobre 2011, une feuille de route a été approuvée sur le calendrier de l'exécution du PIC et le partage des responsabilités entre les parties belge et congolaise. Le suivi des recommandations en vue de renforcer la durabilité et l'efficacité de la coopération sera présenté lors de chaque réunion du comité des partenaires. La Belgique reste ainsi pleinement engagée dans la mise en œuvre du programme convenu.

Lors de la même réunion, trois conventions spécifiques ont été signées, portant sur la création d'unités conjointes d'appui à la gestion pour les trois secteurs de concentration, pour un montant total de 19,5 millions d'euros. Il s'agit d'un pas important pour accélérer la mise en œuvre du PIC. La coopération belge a ainsi répondu au souhait de la partie congolaise de mettre sur pied des structures de gestion conjointes de la coopération belgo-congolaise. Ceci n'avait pas été prévu dans le PIC conclu en décembre 2009.

Enfin, l'état de la sécurité aérienne en RDC constitue un handicap à la circulation des agents de la coopération gouvernementale et non gouvernementale au niveau des zones d'intervention à l'intérieur du pays. L'exécution du PIC est freinée par cette situation de fait. À titre d'exemple, le personnel de la CTB utilise chaque année 1 300 vols à l'intérieur du pays.

Par ailleurs, il est prévu que 20 % de l'enveloppe financière du PIC soient exécutés par le mécanisme dit de « coopération déléguée » par lequel la Belgique délègue sa coopération à un autre bailleur bilatéral ou multilatéral. Cela correspond à un montant de 60 millions d'euros pour la période 2010-2013. Ainsi, un certain nombre d'activités dans des secteurs qui ne sont pas retenus comme des secteurs prioritaires pourront être appuyées par une coopération déléguée et ceci à la demande explicite de la partie congolaise. En plus, ces fonds délégués pourront être utilisés pour le renforcement de certaines activités où d'autres bailleurs ont des avantages comparatifs et qui entrent dans les priorités belges ou, encore, en échange de fonds délégués à la Belgique par certains bailleurs dans les secteurs prioritaires de ce PIC. L'amélioration de la bonne gouvernance et du climat des affaires fera l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de cette coopération déléguée, tout comme la lutte contre l'insécurité et l'impunité, notamment dans le domaine des violences sexuelles.

Trois financements ont déjà été accordés pour un total de 12 millions d'euros, parmi lequel une contribution au Programme des Nations unies pour le développement pour le financement des élections. Quatre projets

de coopération déléguée sont actuellement en préparation, pour un montant total de 11,4 millions d'euros. Il s'agit, entre autres, d'un appui au processus FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) de la Commission européenne et d'un programme d'activités du Bureau international du travail pour l'emploi des jeunes au Katanga.

Dans le cadre d'une coopération régionale, un montant de 750 000 d'euros a été confié au World Wildlife Fund pour faciliter le développement d'un modèle participatif d'exploitation durable autour de trois réserves de biosphère de l'UNESCO, dont deux en RDC (Luki et Yangambi) et une en République du Congo.

Enfin, un programme de bourses bilatérales sera développé, visant à renforcer les capacités humaines de la RDC. Un budget initial de 12 millions d'euros était prévu. Le programme cible en priorité les besoins en formations et en expertise du personnel exprimés par les structures et institutions congolaises relevant des secteurs et thèmes prioritaires du PIC 2010-2013 dans les zones de concentration retenues. Il n'est donc plus uniquement axé sur des demandes exprimées par des individus. En juin 2011, la partie congolaise a exprimé le souhait de voir le budget de ce programme augmenté de 12 à 20 millions d'euros. Cette demande a été approuvée par le ministre belge de la Coopération au développement.

Un appui d'aide budgétaire n'est pas prévu pour la RDC, vu que le pays ne répond pas aux critères d'octroi d'aide budgétaire, notamment en matière de bonne gestion des finances publiques. Aucun bailleur bilatéral n'octroie de l'aide budgétaire à la RDC.

2. La coopération non gouvernementale

La coopération non gouvernementale belge opère par plusieurs canaux : les ONG, la coopération universitaire et scientifique, les syndicats, l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE), la Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB), les provinces, les villes et communes, etc.

Ainsi, une quarantaine d'ONG belges reçoivent un financement de la Direction générale de la Coopération au développement pour des interventions en RDC. Ces ONG sont surtout actives dans les provinces de Kinshasa, de l'Équateur, du Sud-Kivu, du Bandundu et du Bas-Congo, principalement dans les secteurs de la santé (65 %), du renforcement institutionnel, de l'agriculture et de l'éducation.

APD en euros	2007	2008	2009	2010
ONG	15 280 949	15 267 290	16 573 625	16 405 341
CIUF/CUD - Centre interuniversitaire Communauté française	2 506 969	2 977 718	2 518 995	2 695 280
APEFE / VVOB	1 612 314	1 900 466	2 016 927	2 445 656
VLIR - Conseil interuniversitaire flamand	70 406	1 281 377	1 305 869	2 115 363
Institutions scientifiques	1 006 792	654 612	1 058 208	971 075
Société civile locale	1 785 620	1 261 363	66 418	558 371
Cap Santé			399 995	319 625
Benelux Afro Center (BAC)	402 935	349 142	303 526	288 180
Syndicat IIAV (chrétien)		466 225	296 460	308 537
Africalia	150 239	289 247	181 377	226 325
Syndicat IFSI (socialiste)	14 975	216 396	126 214	111 148
Autres	238 661	238 828	402 041	956 634
Total coopération non gouvernementale	23 069 860	24 902 664	25 249 655	27 401 535

La coopération universitaire en RDC, menée par le CIUF et le VLIR, se concentre sur sept universités congolaises : l'Université de Kinshasa, l'Université de Lubumbashi, l'Université de Kisangani, l'Université catholique du Congo, l'Université catholique de Bukavu, l'Institut supérieur des technologies appliquées et l'Université pédagogique nationale.

En plus, trois institutions scientifiques sont actives en RDC : l'Institut de médecine tropicale d'Anvers en matière de santé, le Musée royal de l'Afrique centrale en matière de coopération avec des musées et des centres de recherche congolais, et l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique en matière de biodiversité.

L'APEFE et la VVOB aident les autorités congolaises à renforcer les capacités des institutions du secteur de l'enseignement et plus particulièrement celui de l'enseignement technique et professionnel.

La coopération syndicale vise à appuyer institutionnellement des organisations syndicales congolaises et à organiser des formations syndicales au bénéfice des syndicalistes congolais en vue d'améliorer les conditions de travail et de vie des travailleurs congolais.

Benelux Afro Center (BAC) et Cap Santé, deux associations de migrants congolais, œuvrent dans le domaine de la santé. Les actions de l'association BAC ont pour objectif le renforcement des capacités institutionnelles du Conseil national des organisations non gouvernementales de santé en RDC, tandis que celles de Cap Santé visent le renforcement des capacités

d'organisation et de gestion de l'équipe cadre de la zone de santé de Kabinda en vue d'améliorer les soins de santé primaires et leur plus grande accessibilité.

À travers son programme d'actions en RDC, Africalia vise à contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et de gestion d'organisations culturelles partenaires, avec comme priorité le soutien tant sur le plan managérial que sur celui de la mise en réseaux et de la création de plateformes de rencontres et d'échanges de bonnes pratiques.

En outre, l'association des Écoles à programme belge en Afrique centrale (EBAC) bénéficie d'un subside lui permettant d'alléger la charge salariale du personnel enseignant dans les quatre écoles à programme belge se situant à Kinshasa (deux écoles), à Kolwezi et à Lubumbashi.

Enfin, la Direction générale de la Coopération au développement finance, depuis 2002, plusieurs ONG locales congolaises.

3. Les régions, communautés, provinces, villes et communes

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Région wallonne et Communauté française	4 054 568	3 528 438	3 578 366	3 211 127
Autres services publics décentralisés	757 650	944 898	1 085 123	1 068 796
Région et communauté flamandes	276 113	374 000	398 321	215 172

La Coopération Wallonie/Bruxelles (Régions wallonne et bruxelloise + Communauté française de Belgique) cherche à accroître son rôle de partenaire sur le plan de l'expertise et du renforcement des capacités locales. Des synergies seront intensifiées avec l'APEFE, et avec les opérateurs privés et publics (CIUF, universités, hautes écoles, ONG, villes et communes). Ses secteurs prioritaires de coopération sont l'éducation et la formation, l'agro-alimentaire et le développement économique, la gouvernance et la décentralisation, ainsi que la culture.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, un certain nombre de provinces, de villes et de communes belges ont entrepris de renforcer les capacités de leurs consœurs congolaises en vue d'améliorer la qualité des services administratifs et techniques communaux.

La RDC ne constitue pas un pays prioritaire pour la coopération flamande. Celle-ci se limite à un prêt à une institution de microcrédits.

4. La coopération multilatérale

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Coopération multilatérale	6 825 183	8 352 259	4 451 772	2 574 458

En raison du choix de la politique dite « *full core* » de la Direction générale de la Coopération au développement, les contributions affectées de la coopération multilatérale en faveur d'une région ou d'un pays précis ont tendance à décroître fortement depuis début 2009. Cette stratégie financière, qui privilégie des contributions aux budgets généraux des organisations multilatérales, vise à améliorer l'efficacité et la prévisibilité des contributions aux organisations internationales et à augmenter l'impact de la Belgique sur la stratégie de coopération des organisations concernées.

De 2008 à 2011, la coopération multilatérale a octroyé 26 contributions financières directement en faveur de la RDC, en plus des programmes régionaux mis en œuvre, entre autres en RDC.

5. L'aide humanitaire et alimentaire

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Aide humanitaire et alimentaire	4 239 697	9 606 280	11 037 250	18 714 511
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	4 533 176	5 789 164	6 671 695	2 073 606

L'aide humanitaire et alimentaire de la Belgique en faveur de la RDC a fortement augmenté ces dernières années. Elle est canalisée à travers des organisations humanitaires internationales et des ONG. Plus de la moitié de cette aide est acheminée vers l'Est du Congo. Il s'agit essentiellement d'aide alimentaire, d'aide d'urgence aux victimes de la violence et d'un appui aux personnes déplacées qui rentrent chez elles.

Le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA) a été créé par la loi du 19 janvier 2010 en tant que prolongement du Fonds belge de survie (créé en 1999) et du Fonds de survie pour le tiers monde (créé en 1983). Ce fonds cible l'Afrique subsaharienne et prioritairement les pays partenaires de la coopération au développement belge. Il est destiné à améliorer la sécurité alimentaire de la population vivant dans les zones présentant un grand risque d'insécurité alimentaire et adopte une approche intégrée multidimensionnelle.

Le programme du FBSA en RDC a été lancé en 2001 et connaît une forte expansion depuis 2005. Le FBSA y (co)finance actuellement neuf projets.

Six d'entre eux sont exécutés par des ONG belges, deux par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et un par la CTB.

6. L'aide au secteur privé

APD en euros	2007	2008	2009	2010
BIO	515 611	943 652	1 007 102	2 802 943
Entreprendre pour le développement	200 000	290 000	280 000	240 000

Dans le cadre des actions de la coopération au développement belge en faveur du secteur privé dans les pays en développement, les interventions en RDC sont devenues plus importantes.

La Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) a été créée en 2001. BIO a pour mission de favoriser la mise en place d'un secteur privé fort dans les pays en développement et/ou émergents pour leur permettre d'accéder à un développement et une prospérité sociale durables et donc de réduire la pauvreté.

BIO a commencé depuis 2007 à prendre des participations dans le secteur privé en RDC (microfinance, communication, agro-alimentaire). Fin 2010, BIO y avait 16 interventions, pour un investissement total de presque trois millions d'euros. Un bureau de BIO a été ouvert à Kinshasa en novembre 2010.

En outre, le programme « Entreprendre pour le développement », créé en 2005 par la Direction générale de la Coopération au développement, a pour objectif de renforcer les capacités des entreprises dans les pays en développement. Ce programme finance actuellement un projet de renforcement des capacités des entreprises en RDC, en collaboration avec le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE).

7. Conclusion

La Belgique privilégie une coopération de proximité et de terrain. Cela explique qu'elle s'est dotée d'une agence d'exécution et que l'assistance technique reste un aspect caractéristique de cette coopération. En plus, dans son approche portefeuille, la Belgique continue à accorder une place importante à l'instrument projet. Vu le statut de la RDC comme premier partenaire de la coopération belge, celle-ci tient à développer un large éventail de types d'intervention en RDC : projets de pure prestation de services, assistance technique, renforcement de capacités, bourses, etc. Et, enfin, la

Belgique canalise une part importante de son APD par le biais d'ONG, ce qui est un choix politique délibéré.

La RDC est sans aucun doute le pays partenaire par excellence de cette coopération de proximité. En effet, en plus d'être le pays partenaire le plus important de la coopération au développement belge, la RDC est également le pays partenaire où la panoplie des différents canaux et instruments de notre coopération est la plus étendue et où la grande majorité des projets se situent dans les provinces. Parfois, cela rend la coopération belgo-congolaise fort complexe et pas suffisamment cohérente. Mais cela rend en même temps plus riche et plus diversifiée cette coopération qui, depuis plus de cinq décennies, constitue un élément fondamental et fondateur des relations complexes et parfois compliquées entre la Belgique et la République démocratique du Congo.

DOSSIERS

L'ANGOLA, PROTECTEUR ENCOMBRANT ET PARTENAIRE D'AVENIR

François Misser

1. Un patrimoine commun, un passé fait de mutuelles ingérences

À tous égards, l'Angola est aujourd'hui le plus important des voisins du Congo. Les deux pays partagent en effet plus de 2 000 km d'une frontière commune particulièrement embrouillée, observe Isidore Ndaywel dans sa monumentale *Histoire du Zaïre* (Ndaywel 1997 : 41)¹, d'autant plus que la mince bande de terre reliant le Congo à l'océan Atlantique sépare deux portions du territoire angolais : l'Angola proprement dit et l'enclave de Cabinda. La frontière commune traverse les anciens royaumes Kongo, Lunda et Tshokwe unis par des liens culturels, historiques et commerciaux, dont le territoire s'étend de part et d'autre du tracé imposé par la colonisation. Exhaustif, Ndaywel rappelle également que les routes occidentales des caravanes d'esclaves organisées avec le concours d'intermédiaires africains assimilés, les « *pombeiros* », provenant du Congo débouchaient en Angola à Mpinda, dans l'actuelle région de Soyo, qui faisait partie de l'ancien royaume Kongo et, plus au sud, à Luanda et Benguela (Ndaywel 1997 : 231-232). Au XIX^e siècle, le Katanga était déjà relié à Luanda par les caravanes. Aujourd'hui, le parler des peuples lunda méridionaux (Lunda, Tshokwe, Lwena et Ndembu) se prolonge en Angola (et en Zambie)². Inversement, certains peuples congolais sont venus d'Angola, comme les Pende, les Mbuun et les Mbala du Bandundu (Ndaywel 1997 : 264).

Non seulement les Portugais arrivés avec les caravelles de Diego Cão en 1483 furent les premiers Européens à entrer en contact avec les Congolais,

¹ Cette frontière suit le cours du Kasai sur 400 km, une ligne suivant à peu près le 8^e parallèle joignant le Kasai à la rivière Kwango, autre affluent du Congo, le cours du Kwango sur 300 km, et enfin le parallèle de Matadi qui rejoint l'estuaire du fleuve Congo.

² Preuve de cette imbrication, l'existence de réseaux transfrontaliers comme l'Association des Tshokwe du Congo, de l'Angola et de la Rhodésie du Sud (ATCAR) née à la fin des années 1950, relate Isidore Ndaywel dans son *Histoire du Zaïre* (Ndaywel 1997 : 536).

mais pour certains peuples comme les Bakongo, l'expérience d'acculturation avec les Portugais, qui a duré des siècles, a eu une importance plus grande que les relations avec les « oncles » belges (Ndaywel 1997 : 80).

Durant la période contemporaine, avant comme après l'indépendance du Congo en 1960, l'Angola a revêtu une importance économique décisive pour le Congo. La Société Générale de Belgique, à travers sa filiale Tanks Consolidated, a fait construire le chemin de fer menant de Dilolo à Benguela, permettant d'évacuer le cuivre et le cobalt de son autre filiale, l'Union Minière du Haut-Katanga (UMHK) qui a recruté une partie de sa main-d'œuvre en Angola durant les années 1920 et 1930 (Ndaywel 1997 : 406). Ce chemin de fer a fonctionné jusqu'en 1975, évacuant 40 % du cuivre du Katanga (Ndaywel 1997 : 691). Sa relance en cours, avec le soutien de la Chine, permettrait d'accroître la compétitivité des minerais katangais en faisant jouer la concurrence entre les corridors, réduisant la dépendance du Katanga de l'approvisionnement par la voie ferrée provenant de Zambie et, au delà, des ports sud-africains.

Cette frontière et cette proximité géographique ont facilité les ingérences mutuelles. À l'indépendance du Congo, dans un contexte de guerre froide, l'Angola portugais a maintenu des relations cordiales avec l'État sécessionniste du Katanga. Le Portugal du D^r Antonio de Oliveira Salazar avait d'autant moins d'états d'âme que le premier chef de gouvernement du Congo indépendant, Patrice Lumumba, avait décidé, au lendemain de son arrivée en fonction le 30 juin 1960, de fournir une « aide substantielle » au mouvement de libération angolais (Ndaywel 1997 : 691).

C'étaient les prémices d'une longue série de soutiens croisés des autorités en place à Léopoldville/Kinshasa et de celles de Luanda aux mouvements armés du pays voisin. C'est ainsi que le Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA) a établi sa première base en exil à Léopoldville en 1962, avant d'en être expulsé l'année suivante par le président Mobutu. C'est encore à Léo que fut installé le siège du Gouvernement révolutionnaire angolais en exil (GRAE) de Holden Roberto, créé le 5 avril 1962, autour de son propre mouvement, le Front national de libération de l'Angola (Ndaywel 1997 : 691). Inversement, c'est en Angola que se replièrent le mercenaire belge Jean Schramme et ses gendarmes katangais, à la fin de la sécession en janvier 1963. Le colonel Frédéric Vandewalle, commandant de « l'Ommegang », la colonne militaire partie du Katanga le 2 novembre 1964 pour libérer les otages des simbas à Stanleyville le 24 novembre 1964, estimait avant l'opération que 3 000 à 5 000 anciens gendarmes se trouvaient alors en Angola (Vandewalle 1970 : 57). Il en recruta une partie pour son opération, placés sous les ordres de Schramme. En outre, les appareils de l'aviation katangaise se trouvaient également en Angola, indique le colonel

Vandewalle. Selon Schramme lui-même, au moins 3 000 de ces ex-gendarmes ont rallié « l'Ommegang » à la base de Kamina avant le début de l'opération (Schramme 1970 : 135-136).

Par la suite, le Zaïre de Mobutu s'est plusieurs fois manifesté de façon hostile envers son voisin, en soutenant le Front national de libération de l'Angola (FNLA) de Holden Roberto avant l'indépendance de l'Angola en 1975, mais aussi en menant directement des opérations militaires contre le MPLA d'Agostinho Neto. Roberto n'avait pas constitué par hasard sa base arrière dans le pays voisin. L'ancêtre du FNLA, l'Union des populations angolaises, avait déjà des bases au Congo en 1958. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, Mobutu n'a pas agi ainsi à l'instigation de Washington qui redoutait que l'Angola ne bascule dans le camp soviétique. Selon l'ancien chef de l'Angola Task Force de la CIA, John Stockwell, les choses furent plus complexes. Sans doute, la CIA et le secrétaire d'État Henry Kissinger cherchaient à créer toutes les difficultés possibles au MPLA et à ses alliés soviétiques. Mais ils cherchaient aussi à se réconcilier avec Mobutu, à un moment critique de l'histoire des relations américano-zaïroises. Car, raconte Stockwell, en 1975, les prix du cuivre avaient chuté de façon dramatique, c'était la crise au Zaïre et, de surcroît, la guerre d'indépendance menée par les trois mouvements (MPLA, FNLA et UNITA) avait provoqué la fermeture du chemin de fer de Benguela. Du coup, Mobutu avait intérêt à ce que ses champions du FNLA mais aussi de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) de Jonas Savimbi prennent le pouvoir à Luanda. Par ailleurs, désespérément à la recherche de boucs émissaires, Mobutu s'était retourné contre les États-Unis, les accusant de fomenter un coup d'État contre lui et il avait même expulsé l'ambassadeur en juin 1975. Compte tenu du comportement peu glorieux de ses champions du FNLA, le Département d'État était très désireux de se ménager les bonnes grâces du Guide zaïrois, en soutenant sa politique en Angola (Stockwell 1978 : 44). Celle-ci passait aussi par l'alliance entre les clans des deux chefs, Mobutu et Roberto, scellée par le mariage de ce dernier avec une belle-sœur de Mobutu (Stockwell 1978 : 115).

L'un des objectifs de Mobutu était aussi d'annexer l'enclave de Cabinda qui se trouvait aux mains du MPLA. La cupidité du dirigeant zaïrois était stimulée par la découverte de pétrole à la fin des années 1960 au large du territoire cabindais. C'est dans cet esprit qu'il a approché la CIA, en octobre 1975, pour faire livrer un millier de fusils aux maquisards du Front de libération de l'enclave de Cabinda (FLEC), rival du MPLA. C'est également à partir de cette époque que les officiers de la station de la CIA à Kinshasa se sont rendus régulièrement dans les camps d'entraînement du FLEC. Et le tout devait déboucher sur une offensive avortée le 2 novembre 1975, à laquelle

participèrent aussi une demi-douzaine de mercenaires français (Stockwell 1978 : 164). Ceux-ci avaient été recrutés par Bob Denard (Stockwell 1978 : 220).

Kinshasa fut la plaque tournante du soutien au FNLA qui d'ailleurs avait un vaste bâtiment comme quartier général dans la capitale zaïroise, hébergeant femmes et enfants des combattants. Stockwell fait état de rotations de C-141 débarquant à l'aéroport de Ndjili des armes pour la mission de l'US Army à Kinshasa, transmises aux Forces armées zaïroises qui en fournissaient ensuite aux rebelles angolais (Stockwell 1978 : 59). En mai 1974, soit plus d'un an avant l'indépendance de l'Angola, 112 conseillers militaires chinois débarquèrent à Kinshasa pour entraîner les combattants du FNLA (Stockwell 1978 : 67). Kinshasa fut aussi le lieu de rencontre entre les officiers de la CIA et leurs collègues du BOSS sud-africain.

Le Zaïre s'était carrément engagé dans la guerre civile angolaise. L'armée zaïroise achemina à la base du FNLA à Ambriz, à 70 miles de Luanda, des armes pour deux bataillons d'infanterie et neuf blindés Panhard. La déroute du FNLA et des FAZ ne mit pas immédiatement fin à cet engagement. Il fallut attendre janvier 1976 pour que les troupes zaïroises rentrent dans leur pays (Stockwell 1978 : 215). Dans le sillage des FAZ vinrent les combattants vaincus du FNLA dont les derniers éléments franchirent la frontière zaïroise en mars 1976 (Stockwell 1978 : 241). Cette aventure angolaise offrit la démonstration de l'incapacité de Mobutu à maîtriser son comportement prédateur qui s'exerça aussi au détriment de ses alliés. Il conserva pour lui un montant de 1,37 million de dollars que la CIA lui avait remis pour être distribués à Roberto et à Savimbi, témoigne l'espion américain (Stockwell 1978 : 246).

Aucune leçon ne fut tirée de ce désastre par Mobutu et la CIA. Au contraire, en février 1976, Henry Kissinger fit dire à l'UNITA que le soutien américain continuerait aussi longtemps que le groupe de Savimbi donnerait la preuve de sa capacité de résistance au MPLA (Stockwell 1978 : 235). Mais deux ans plus tard, Luanda rendait à Mobutu la monnaie de sa pièce. Enrôlés par le pouvoir portugais comme supplétifs dans la guerre contre les mouvements de libération angolais, les ex-gendarmes katangais, rebaptisés « *flechas negras* » par les Luso-Angolais, firent alliance après l'indépendance avec le MPLA, l'ennemi de Mobutu (Ndaywel 1997 : 743). Et après avoir reçu une formation idéologique des Angolais et des Cubains, les ex-gendarmes réapparurent sous la bannière du Front de libération nationale du Congo (FLNC) du général Nathanaël Mbumba et, avec le soutien logistique de ses alliés, ils lancèrent une attaque en mars 1977 au Katanga. Il faudra l'intervention de troupes marocaines, appuyées par une logistique américaine, belge et française pour repousser ces combattants, le 28 mai 1977, après ce qui fut appelé « la guerre

des 80 jours » (Ndaywel 1997 : 744). Moins d'un an plus tard, le 14 mai 1978, le FLNC pénétrait à nouveau au Shaba/Katanga, cette fois par la Zambie. Son offensive fut stoppée par le 2^e régiment étranger de parachutistes de la Légion française qui sauta sur Kolwezi le 19 mai, après la prise en otages par les rebelles de près de 3 000 expatriés, en majorité européens. Le bilan fut de 250 tués chez les rebelles et de cinq chez les légionnaires, outre plusieurs centaines de civils africains et 170 Européens (Gaussières 2005 : 27-31).

Malgré ces chaudes alertes, Mobutu continua, jusqu'à l'accord de paix signé en juin 1991 à Bicesse, au Portugal, par le MPLA et l'UNITA, à mettre à la disposition de la CIA la base de Kamina pour acheminer de l'armement aux maquisards de Jonas Savimbi. Le Guide zairois poursuivit cette collaboration même après le lâchage par Bill Clinton de Savimbi et la normalisation des relations avec Luanda en mai 1993. À la fin de l'année, les Forces armées angolaises (FAA) dénoncèrent des violations de l'espace aérien angolais par des Hercules C-130 venus de Kamina pour ravitailler l'UNITA dans ses bases du Lunda Sul et à son quartier général de Jamba, à 1 500 km plus au sud. Des vols de reconnaissance B-12 venant du Zaïre furent signalés durant cette période, provoquant l'ire du conseiller à la sécurité de Mobutu, Honoré Ngbanda Nzambo (Misser & Vallée 1997 : 103). De surcroît, c'est par le Zaïre que l'UNITA exportait les gemmes exploitées par les *garimpeiros* souvent congolais dans les concessions qu'elle a occupées dans le Lunda Norte, après la reprise de la guerre en 1992, autour de Cafunfo (Misser & Vallée 1997 : 99-106). C'est seulement le 3 décembre 1996, lors d'une rencontre entre le Premier ministre zairois Léon Kengo wa Dondo et le président José Eduardo Dos Santos à Brazzaville, que les deux parties discutèrent d'un « deal ». Kinshasa aurait demandé à Luanda d'empêcher les « Tigres » du FLNC de traverser la frontière. En contrepartie, Luanda aurait exigé la suppression du droit de passage concédé à l'UNITA, par les aéroports et le territoire zairois, pour sa contrebande de diamants et ses importations d'armes (Misser & Vallée 1997 : 123-124). Mais le pouvoir zairois, entré dans son agonie, avec la rébellion de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL), n'avait plus les moyens d'honorer un tel accord. Du reste, Kengo, bientôt évincé du pouvoir, ne fut pas en mesure de respecter sa parole. « Jusqu'au renversement de Mobutu en mai 1997, l'UNITA a utilisé le Zaïre comme base pour entreposer des armes et c'est avec des certificats dits "d'utilisateur final" zairois que les intermédiaires travaillant pour le compte de l'UNITA ont pu se procurer les armes demandées par Savimbi », écrivaient les experts de l'ONU sur les violations des sanctions contre l'UNITA (Rapport du groupe d'experts 2000).

Jusqu'au bout, les relations entre l'Angola et le régime de Mobutu sont restées empreintes de méfiance. Ce sentiment est partiellement à l'origine

du pogrom au cours duquel furent lynchés plus de 60 Bakongo, le 22 janvier 1993 à Luanda (Minority Rights Group International. 2008), par des civils armés, sous le regard passif des autorités. Le fait déclencheur semble avoir été une campagne de presse accusant des « citoyens zaïrois » d'avoir aidé l'UNITA dans la répression de militants du MPLA dans le Lunda Norte (Mabeko Tali 1995 : 71-84). Or, à Luanda, on identifie volontiers, encore de nos jours, membres de l'ethnie kongo et citoyens du pays voisin, tous désignés comme « *Zairenses* ». La confusion est aussi alimentée par le fait que, sous le régime colonial, de nombreux membres de l'ethnie kongo s'exilèrent dans les deux Congo devenus indépendants. Même si beaucoup de Bakongo avaient rejoint le MPLA, le fait que le parti de Roberto, le FNLA, et le FLEC soient majoritairement composés de Bakongo et soient soutenus par Mobutu a contribué à leur accoler une image d'ennemis aux yeux des habitants de Luanda. La suite des événements contribua à nourrir une certaine paranoïa de Luanda vis-à-vis des Bakongo, notamment après la montée en puissance dans la diaspora kongo du « *Movimento para a Autodeterminação do Kongo* » (MAKO) dans la foulée du « vendredi sanglant » de janvier 1993. Non seulement, le MAKO défendait l'idée d'une indépendance de Cabinda, mais de surcroît, il a bénéficié de complicités kongo du Zaïre qui sympathisaient avec la cause de leurs frères persécutés au Congo, comme j'ai pu le constater lors d'une conférence de presse tenue par ce mouvement le 10 décembre 1994 à Bruxelles.

2. L'Angola, allié crucial du régime Kabila

La question Kongo, la situation au Cabinda et surtout le rapprochement entre l'UNITA et le régime de Pascal Lissouba au Congo-Brazzaville allaient précipiter les événements en 1997. Car l'histoire des relations entre l'Angola et le Congo/Zaïre est celle d'un billard à trois bandes, la troisième étant l'autre Congo, où s'étendait naguère également le royaume Kongo. Après avoir été l'un des principaux soutiens régionaux du MPLA durant la lutte pour l'indépendance, avec l'avènement de Pascal Lissouba en 1993, Brazzaville bascula dans le camp de l'UNITA. Selon les experts de l'ONU qui enquêtaient sur les violations des sanctions infligées à l'UNITA, le mouvement de Savimbi s'est alimenté en carburant au Congo-Brazzaville, jusqu'à la chute de Lissouba en octobre 1997, et le tout transitait par le Zaïre (Rapport du groupe d'experts 2000). Le même rapport cite des sources officielles de Brazzaville selon lesquelles, de 1994 à 1998, du matériel militaire en quantité importante, entreposé par l'UNITA au Congo-Brazzaville, a été retransféré par avion de Pointe-Noire vers l'Angola.

Ces circonstances expliquent pourquoi, engagé dans une lutte à mort avec l'UNITA, le gouvernement de Luanda fut prompt à saisir les occasions d'aider à la chute des régimes hostiles de Mobutu et de Lissouba, qui tombèrent au cours de la même année 1997. En décembre 1996, le général Manuel Helder Vieira Dias Júnior, *alias* « *Kopelipa* », conseiller pour la sécurité du président José Eduardo Dos Santos, se rend à Kigali pour préparer l'intervention des gendarmes katangais, formés et entraînés par les FAA, dans l'insurrection de l'Alliance des forces armées pour la libération du Congo (AFDL) de Laurent Kabila, appuyée par le Rwanda et l'Ouganda. Plusieurs bataillons, soit 3 000 hommes, transitèrent ainsi par Kigali en février 1997, acheminés par des Ilyoushin 76, avant de rejoindre Goma et Bukavu. Fin avril, des renforts du FLNC et un nombre inconnu d'hommes de l'armée régulière angolaise furent introduits directement à partir de l'Angola au Kasai-Occidental, contribuant à la prise de Tshikapa (Reyntjens 1999 : 72-73). La dernière bataille de cette guerre vit l'intervention décisive des FAA et des « Tigres » katangais aux côtés de l'AFDL contre la Division spéciale présidentielle de Mobutu, appuyée par l'UNITA. Dans son *Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, Erik Kennes démontre que cette alliance entre Luanda et le chef de l'AFDL s'était tissée longtemps avant la chute de Mobutu. Il relève un passage à Luanda de Kabila, alors chef du petit maquis du Parti de la révolution populaire (PRP) au Sud-Kivu, en 1977, durant lequel il avait participé à des pourparlers en vue d'une alliance avec le FLNC à l'invitation du président Neto (Kennes 2003 : 229 et 243). Le FLNC avait lui-même rejoint le MPLA en décembre 1974, dans le cadre d'accords négociés par le général Nathanaël Mbumba et par le lieutenant-colonel Jean-Delphin Mulanda (qu'on retrouvera en 1997 dans la guerre de l'AFDL contre Mobutu), en présence d'un certain José Eduardo Dos Santos (Kennes 2003 : 240-245). Kennes relate également qu'Agostinho Neto fit la connaissance de Laurent Kabila en 1974, lors d'un séjour à Dar es-Salam, et appuya le projet d'une alliance entre le PRP et le FLNC.

Luanda s'avéra un soutien essentiel au régime de Laurent Kabila durant la seconde guerre (1998-2003). Fin août 1998, les FAA menèrent, à partir de l'enclave de Cabinda, la reconquête du Bas-Congo et le barrage d'Inga, permettant le rétablissement de l'alimentation électrique de Kinshasa, qui en avait été privée pendant plus de deux semaines. L'Angola, après avoir repris la base de Kitona, reconquit tous les ports (Matadi, Boma, Moanda et Banana) avec l'appui de l'aviation, contraignant les rebelles du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) à la fuite en avant vers Kinshasa, qui leur fut fatale. Cette intervention permit au colonel belge Émile Havenne d'écrire que « l'entrée en ligne de l'Angola aura renversé la donne militaire »

(Havenne 2001 : 143-174). Après la chute de Kindu, la capitale du Maniema, le 12 octobre 1998, l'Angola à nouveau joua un rôle décisif en envoyant des hélicoptères de combat MI-24 et MI-25 qui stoppèrent l'ennemi devant la capitale du diamant, Mbuji-Mayi, en novembre. Selon des sources indépendantes et militaires à Luanda, des jets angolais décollant de la base de Saurimo au Lunda Norte bombardèrent Kisangani à la fin août 1998. La nouvelle est confirmée par Dominique Sakombi Inongo, conseiller en communication de Laurent Kabila, et dans l'autre camp par l'ancien ministre des Affaires étrangères de Kabila, passé au RCD, Bizima Karaha (Onishi 1998). L'importance de l'engagement était à la mesure de l'enjeu : l'Angola se battait pour lui-même, afin d'empêcher que le Congo ne serve de base arrière à l'UNITA. Le colonel Havenne rappelle qu'en cette même année 1998, le mouvement de Savimbi avait fait l'acquisition de chars ukrainiens T-55, ayant transité par l'Ouganda. Kabila reçut de puissants moyens aériens après une visite à Luanda, le 18 août 1999 (3 Mig 23, 2 Sukhoï, 4 ou 5 hélicoptères d'assaut MI-25 et plusieurs Antonov de transport). À cette époque, l'Angola commença à dépêcher des instructeurs auprès des Forces armées congolaises (FAC). Les effectifs des Forças armadas angolanas ont cependant fluctué, selon les sources et l'intensité de la menace que représentait l'UNITA en Angola même. Ils chutèrent de 7 000 à 1 000, selon les confidences d'un diplomate recueillies par Reuters en mars 1999 (Baker 1999). Le portail de l'ancien officier de l'US Army, Ed Marek, annonçait en juin l'arrivée au Congo de trois bataillons angolais totalisant un millier d'hommes (Marek 1999), tandis que le colonel Havenne estimait à la même époque que les FAC étaient appuyées par 5 000 soldats angolais.

Après l'assassinat de Laurent Kabila, le 16 janvier 2001, parmi les diverses hypothèses souvent peu étayées visant tantôt le Rwanda, l'Ouganda, la Belgique ou les États-Unis, a circulé la rumeur, propagée par les mouvements rebelles congolais, eux-mêmes mis en cause par des partisans du défunt président, de l'implication de l'Angola. Ils ont tenté de l'alimenter, tantôt en soulignant les prétendus rapports privilégiés avec Luanda du colonel Eddie Kaped³, présenté à tort comme un ancien gendarme katangais, tantôt en insistant sur la détérioration des rapports entre Kabila et les meilleurs alliés congolais du MPLA : les gendarmes katangais. Cette détérioration fut réelle, illustrée par l'arrestation de leur chef d'état-major, le général Jean-Delphin Mulanda, qui provoqua le passage à l'opposition du chef du bras politique des « Tigres », le docteur Émile Ilunga, qu'on retrouvera plus tard à la tête de la rébellion du RCD (Cros 1997). Il nous est également revenu que l'Angola n'était guère satisfait de la manière dont Kinshasa appliquait

³ Condamné à mort en janvier 2003 avec 29 autres personnes par la Cour d'ordre militaire, lors d'un procès qui ne prévoyait pas de possibilité d'appel. Mais la sentence n'a pas été exécutée.

l'accord de coopération tripartite sur la sécurité signé début décembre 1999 par le ministre angolais de l'Intérieur, Fernando da Piedade Dos Santos, et ses collègues Pierre Oba pour le Congo-Brazzaville et Gaëtan Kakudji, cousin de Kabila. Mais une chose est l'agacement que pouvait susciter chez José Eduardo dos Santos la désorganisation du système Kabila, à commencer par les légendaires retards de son homologue, et autre chose, de vouloir abattre son allié. Outre l'absence de preuves, la visite de Kakudji à Dos Santos, le 14 mars 2001, à Luanda, et son affirmation que les alliés – dont l'Angola – « ne vont se retirer qu'après le départ des envahisseurs rwandais et ougandais », semblent incompatibles avec la thèse d'une implication angolaise (*Le Potentiel* 2001). À moins de vouloir brandir le scénario, lui aussi non étayé, d'une implication du cousin de cousin de Laurent Kabila. À l'époque, le porte-parole du ministère angolais des Affaires étrangères, João Pedro, avait qualifié ces accusations de « pures spéculations non fondées » (*PANA* 2001).

L'Angola a encore joué un rôle de protecteur et de stabilisateur en sécurisant Kinshasa après l'assassinat de Laurent Kabila, le 16 janvier 2001, en acheminant en 48 heures quelque 4 000 soldats des FAA, (en) facilitant l'accession au pouvoir dix jours plus tard de Joseph Kabila, rappelle le colonel Havenne. Mais ce soutien a eu un prix : à en croire Émile Havenne, « l'intervention des alliés et leur mainmise sur le pouvoir posent question quant à la véritable indépendance du Congo, dont toutes les questions doivent être avaluées par ses alliés fidèles ; les Angolais contrôleraient même les services de sécurité congolais ». À la fin 2005, selon l'ambassadeur d'Angola à Kinshasa, João Mawete Batista, 400 instructeurs angolais participaient à la formation de la 2^e brigade des FAC. À cette date, depuis le renversement de Mobutu, 5 000 policiers congolais avaient été formés par l'Angola. La Police d'intervention rapide a également bénéficié du concours d'instructeurs angolais (Conseil de sécurité 2005). Selon des sources diplomatiques européennes à Kinshasa, lors de l'assaut lancé en mars 2007 contre la division de protection présidentielle de Jean-Pierre Bemba, la Garde républicaine de Joseph Kabila a reçu le soutien discret de militaires angolais (Cros & Misser 2010).

3. Operação brilhante : l'entente cordiale clivée par le diamant

Contrairement au Zimbabwe dont la nomenclatura militaro-affairiste a exploité la guerre pour mettre la main sur des gisements de diamants congolais (Misser & Vallée 2000), l'allié angolais n'a pas tiré grand parti de son engagement dans le conflit. Ce n'est que vers la fin que Luanda a un peu

tenté de monnayer son soutien. En janvier 2002, le vice-ministre des Mines angolais, Carlos Sumbula, aujourd'hui président de la firme diamantaire paraétatique Endiama, a réclamé un partage des recettes d'exploitation de gisements situés au Congo. Il avait en effet invoqué de façon inédite une sorte de « droit de poursuite » géologique en arguant que les diamants alluvionnaires localisés du côté congolais de la frontière, au sud du Bandundu, avaient pour origine des cheminées kimberlitiques situées en Angola (Cros & Misser 2010 : page 12).

De la sorte, il avait voulu attirer l'attention des autorités de Kinshasa sur la persistance de la contrebande de diamants angolais à laquelle se livraient, depuis les années 1980, les « Bana Lunda ». Au lendemain des accords de paix de Bicesse signés en juin 1991, plus de 40 000 creuseurs surtout congolais envahirent le lit des rivières Cuango et Wamba (Misser & Vallée 1997 : 157-160). Fait aggravant pour le gouvernement de Luanda : cette exploitation et ce trafic se faisaient sous le contrôle de l'UNITA. Selon l'anthropologue belge Filip De Boeck, cette prestation des creuseurs à la rébellion fit même l'objet d'un pacte rituel entre l'UNITA et le clan royal lunda (De Boeck 1995). L'exploitation prit une forme semi-industrielle, avec l'utilisation de dragues et de pompes, l'UNITA encadrant les *garimpeiros*, témoigne le chercheur américain Christian Dietrich.

La persistance du phénomène, même après la capitulation de l'UNITA en avril 2002, allait occulter la lune de miel entre le Congo et l'Angola, avec l'expulsion par l'armée angolaise, entre décembre 2003 et la première moitié de 2004, de plus de 256 000 personnes, pour la plupart des creuseurs clandestins congolais (Angop 2005). À la demande pressante du ministre congolais Théophile Mbemba, invoquant dans un entretien avec le ministre angolais des Affaires étrangères, João Bernardo de Miranda, l'incapacité du Congo à accueillir de telles masses de personnes, puis lors d'une rencontre à Washington avec le ministre congolais des Affaires étrangères, Antoine Ghonda, le président Dos Santos ordonna l'arrêt de l'opération en mai 2004 (SouthScan 2004c). Selon les médias angolais (SouthScan 2004b), il était en effet question, au départ, d'expulser 350 000 personnes.

L'agence officielle Angop (Agência AngolaPress) justifie cette offensive baptisée « *Operação brilhante* » par la nécessité de mettre fin à une « occupation silencieuse » (*sic*) du territoire national, affectant l'économie du pays, non seulement les provinces du Lunda Norte et Lunda Sul, mais aussi celles de Kuanza Sul, de Bié, de Malanje et de Uige (Angop 2004). Au nombre des expulsés, selon des officiers des FAA, figuraient 876 militaires congolais (SouthScan 2004a). L'antienne fut reprise avec plus de vigueur à la fin de l'opération, en février 2005, par le ministre de l'Intérieur, Osvaldo

Serra Van-Dúnem, pour qui l'invasion de migrants illégaux mettait en cause « la souveraineté et la légalité constitutionnelle de l'Angola » (Angop 2005).

L'ampleur et la durée de l'opération s'expliquent par les enjeux. Car la fin de la guerre permettait le démarrage de l'exploitation industrielle, antinomique avec la persistance du « *garimpo* », le grattage, qui, en écrémant les gisements, affecte leur rentabilité, dans la mesure où les dépôts alluvionnaires d'accès plus facile permettent souvent de financer en partie l'achat d'équipements ou les frais d'exploration nécessaires durant la seconde phase d'exploitation. La contrebande avait d'ailleurs acquis de telles proportions que le groupe Leviev, propriétaire d'une taillerie de diamants et associé dans le projet le plus important d'Angola, celui de la Sociedade Mineira de Catoca⁴, avait jugé utile d'ouvrir un comptoir à Kinshasa, pour récupérer par cet autre canal les gemmes angolaises qui lui échappaient et dont la teneur moyenne (si l'on excepte la production de Tshikapa au Kasai-Occidental) est dix fois supérieure à celle de la production congolaise, essentiellement de qualité industrielle (Misser 2002).

La classe politique angolaise était d'autant plus sensible à « l'invasion » des concessions par les *garimpeiros*, pas seulement étrangers d'ailleurs, que le diamant était devenu la chasse gardée des généraux du MPLA. « En s'occupant de leurs mines de diamant, les généraux se tiennent loin des affaires politiques », expliquait à l'auteur un cadre du parti au pouvoir en 2008. En 2003, soit avant le déclenchement de l'opération « *brilhante* », l'ex-chef d'état-major des FAA, de 1992 à 2001, le général João Batista de Matos, avait fondé avec d'autres officiers sa propre société, Genius⁵. Le général Manuel Alexandre Rodrigues « *Kito* », ex-ministre de la Sécurité d'État avait fondé, la même année, le consortium Koketso Holdings, pour l'exploitation de diamants alluvionnaires avec le businessman sud-africain Dali Tembo. On peut parler de stratégie de caste de la part des militaires en retraite, au point que l'UNITA ne s'est pas privée de railler les « généraux *garimpeiros* du MPLA », dont le club comprenait le général Antonio Dos Santos França « *Ndalu* », ancien patron de l'armée de l'Air, président non exécutif de De Beers Angola Prospecting (*Africa Mining Intelligence* 2005). La présence de la fille du président, Isabel Dos Santos, à la tête de la Sodiam, détentrice du monopole de la commercialisation du diamant angolais et filiale d'Endiama, peut aussi expliquer le zèle des militaires d'active ou en retraite, également associés à l'industrie du diamant par un autre canal : celui des compagnies de

⁴ Avec la firme paraétatique angolaise Endiama, le groupe de construction brésilien Odebrecht et le géant du diamant russe Alrosa.

⁵ Depuis, la vocation minière du général de Matos n'a cessé de s'affirmer, comme en témoigne l'acquisition par sa société Genius Mineira d'un permis de 3 000 km² à Cafulo, tout au sud du pays, dans la province de Cuango-Cubango.

sécurité privée créées par des militaires dont les principaux clients sont des entreprises diamantaires telles que Lazare Kaplan International mais aussi la filiale Ascorp du Groupe Leviev. Au nombre de ces armées privées figure Alfa 5, dont Endiama est actionnaire aux côtés du frère du général de Matos, Agostinho César, ainsi que Teleservice, propriété du général Luis Pereira Faceira (*Africa Mining Intelligence* 2006).

Selon divers témoignages, le « nettoyage » de ces zones diamantifères, qui s'est poursuivi à échéances régulières depuis lors, ne s'est pas fait dans la dentelle. Dans un rapport sur « les diamants de l'humiliation de la misère » incriminant le comportement des compagnies de sécurité, le journaliste Rafael Marques dénonce les sévices dont plusieurs creuseurs congolais ont eu à se plaindre en 2006. Les creuseurs ne furent pas seuls à être pris pour cibles. En octobre 2005, des gardes de la firme K&P Mineira ouvrirent le feu sur la mère d'un Congolais. En mars 2006, un certain Eddy Matungulo, 20 ans, né au Bandundu, se fit tirer dessus le long de la rivière Lue par des agents de Teleservice (Marques 2006). À la même époque, Radio Okapi, subventionnée par l'ONU, signalait la mort de 11 creuseurs artisanaux congolais sur la rivière Nkwanez, tous atteints par des balles des FAA, dont avait témoigné le chef de cité de Tembo, au Bandundu (*Le Potentiel* 2006). Dans un rapport publié en 2007, Médecins sans frontières relate en détail les viols subis par une dizaine de femmes congolaises (Médecins sans frontières 2007). Manifestement, les expulsions et les incidents se sont poursuivis, quoiqu'à un rythme moins soutenu, même après le coup d'arrêt ordonné par le président Dos Santos.

Cela n'a guère ému les promoteurs du Processus Kimberley, le mécanisme créé par l'industrie du diamant, les États producteurs et importateurs ainsi que par des organisations de la société civile, pour juguler le commerce de diamants de la guerre. En effet, le consensus s'est rapidement fait pour limiter le champ d'application du concept aux seuls diamants finançant des organisations rebelles ou dont la provenance était illicite. Résultat : d'autres offensives *anti-garimpeiros* ont pu avoir lieu depuis 2008, sans susciter la moindre réaction. En juin 2011, la radio de l'Église catholique angolaise tirait encore la sonnette d'alarme, signalant 14 morts lors d'affrontements entre les gardes de Teleservice et les *garimpeiros* dans la municipalité de Chamutema dans le Lunda Norte (Radio Ecclesia 2011).

4. L'affaire Kahemba : l'armée angolaise occupe 11 villages congolais

Un nouveau contentieux surgit début 2007 à propos de la délimitation terrestre entre la province congolaise du Bandundu et les provinces

angolaises de Uige, de Malanje et de Lunda Norte, suite à ce qu'une commission parlementaire congolaise a appelé, le 12 mars, « l'occupation » de 11 villages par les FAA au sud du Bandundu. La disparition de plusieurs bornes installées par la Belgique et le Portugal conformément au tracé de la frontière en 1891 serait, sinon le facteur déclencheur, du moins le prétexte (*Le Phare* mars 2007). Dans son rapport, la commission, composée de 15 députés du Kwango, a constaté que le drapeau angolais flottait sur onze villages du territoire de Kahemba (Shakadiata, Shahono, Shabingi, Kabengele, Shamufuka, Kambangunzi, Tshakala, Shayimbwanda, Shahidi, Kalumbandi et Shahindingi). La commission rapporta également la présence d'« éléments lourdement armés de la police angolaise » autour d'une borne datée de 1972 et le déplacement forcé d'habitants de ces villages vers l'intérieur du territoire congolais.

Selon les députés congolais, plusieurs de ces déplacés leur ont confié avoir été « de tous temps » congolais et que la borne en question avait été placée par un géologue américain, sans rapport avec la délimitation de frontière. Des informations corroborées par les fonctionnaires congolais locaux. Et les députés de fustiger l'attitude du gouvernement de Kinshasa, qui n'aurait pas pris « l'affaire au sérieux », bien que l'incursion ait commencé le 29 janvier 2007. Le 14 mars débarquait à Kinshasa une délégation angolaise, emmenée par le ministre des Affaires étrangères, pour discuter du problème frontalier. Officiellement, tout le monde déclara vouloir privilégier la diplomatie. Le chef de la diplomatie du Congo, Mbusa Nyamwisi, déclara : « Tout sera mis en œuvre pour résoudre ce différend », mais son collègue, Miranda, ne cédait pas d'un pouce, affirmant que son pays n'avait pas occupé une portion de territoire congolais (*Le Potentiel* 2007).

Un mois et demi plus tard, la situation était inchangée, devait constater une délégation formée de plusieurs organisations de la société civile du Bandundu, dont la Commission Justice et Paix de Kikwit et l'Église du Christ au Congo (Cojeski-RDC 2007)⁶. En outre, cette délégation relevait des signes de volonté annexionniste de la part des Angolais. Elle constatait la permanence de la présence militaro-policière angolaise et apprenait que les enseignants de l'école primaire de Shayimbwanda avaient dû fuir « parce que les militaires angolais leur demandaient d'assurer les cours en portugais » et que la police angolaise avait tenté sans succès de recenser la population de cette localité, rencontrant une résistance de sa part. Cette même délégation devait aussi expliquer dans son rapport les circonstances qui, selon elle, avaient

⁶ La délégation comprenait des représentants du Collectif des Jeunes Solidaires du Congo-Kinshasa (Cojeski-RDC), de la Commission Justice et Paix de Kikwit, de Pax-Christi, de l'Église du Christ au Congo, du Réseau national des ONG des droits de l'homme de la RDC (Renadhoc), du Réseau d'éducation civique au Congo (RECIC).

contribué à cette situation « d'occupation ». En résumé, l'Administration angolaise aurait occupé un espace laissé vacant par celle du Congo. Les délégués de la société civile firent état de la « porosité des frontières » due à la quasi-absence de fonctionnaires congolais dans la zone frontalière, mais aussi de l'isolement dans lequel vivent les populations de l'endroit, qui, pour s'approvisionner en sel ou en savon, doivent parcourir jusqu'à 200 km vers Kahemba. Enfin, la société civile locale déplorait « l'abandon total de la population par l'Administration congolaise » et le blocage du débat à l'Assemblée sur le rapport d'une commission spéciale d'enquête présidée par l'opposant Roger Lumbala, qui s'était rendue sur place entre le 21 mars et le début avril. Il fallut attendre le 18 juillet pour qu'enfin fussent connues ses conclusions (*Le Soft International* 2007). En fait, elles avaient été rédigées dès le 20 avril. La commission témoignait que l'accès aux villages disputés lui avait été interdit par l'armée angolaise et signalait l'enrôlement par celle-ci de militaires congolais démobilisés. Dans leur rapport, les députés recommandaient la création d'une commission mixte, bénéficiant du concours des anciennes puissances coloniales, la Belgique et le Portugal, et qu'en attendant ses conclusions, les villageois et les autorités chassés des villages en litige puissent y retourner. Enfin, le ministre de l'Intérieur, le général Denis Kalume, était sommé de venir s'expliquer à l'Assemblée à propos de la déclaration faite à la presse le 15 mars 2007 selon laquelle « les localités querellées sont bel et bien angolaises⁷ ».

Le contentieux a aussi avivé les tensions au sein de la classe politique congolaise. L'ancien vice-président et leader du Mouvement de libération du Congo (MLC), Jean-Pierre Bemba, accusa l'Angola d'avoir occupé « illégalement » 11 villages et dénonça « l'irresponsabilité du gouvernement congolais ». Dans une atmosphère politique déjà particulièrement chargée (*Xinhua* 2007). Ces propos furent tenus en effet quelques jours avant la bataille des 22 et 23 mars opposant à Kinshasa la Garde républicaine de Kabila à la Division de protection présidentielle de Bemba, bataille dont le bilan a dépassé les 200 morts (Bernard 2007) et au cours de laquelle le camp présidentiel a bénéficié d'un soutien angolais (Cros & Misser 2010). Les lignes de fracture lézardèrent l'unité de façade de la majorité présidentielle, avec le désaveu du ministre de l'Intérieur, le général Denis Kalume, par son collègue des Affaires étrangères, Antipas Mbusa Nyamwisi, qui affirma que les 11 villages étaient congolais.

⁷ <http://losako.afrkblog.com/archives/2007/03/16/4325297.html>

5. L'éclaircie de Tervuren : le rêve d'une coopération multiforme

Lisbonne et Bruxelles offrirent donc leurs bons offices pour aider l'Angola et le Congo à régler leur différend frontalier. Et la Belgique accueillit, du 10 au 11 octobre 2007, au Musée royal d'Afrique centrale de Tervuren, une commission comprenant des experts des quatre pays. Côté angolais, elle était présidée par le vice-ministre de l'Intérieur, le général Eduardo Ferreira Martins, et côté congolais, par son homologue, Joseph-Dovel Mpango Okundo (SPF Affaires étrangères 2007). Mais, dit le communiqué des Affaires étrangères belges, « il n'a jamais été question d'arbitrage ou de médiation » (*sic*). L'objectif était uniquement de mettre à la disposition des deux États africains la documentation historique et cartographique, ainsi que les talents d'interprétation des experts belges et portugais. Depuis lors, l'affaire demeure en suspens.

La conférence de Tervuren est significative de cette relation en dents de scie entre les deux États, caractérisée aussi par des offensives de charme de la part de Luanda. Celles-ci s'expliquent par la dépendance mutuelle des deux États dans nombre de domaines dont celui des infrastructures. Luanda avait et a toujours besoin du Congo pour concrétiser une série de projets ambitieux. Quelques mois avant la conférence de Tervuren, le 23 mai 2007, le ministre congolais du Plan, Olivier Kamitatu Etsu, était l'invité du ministre angolais des Travaux publics, Higinio Lopes Carneiro. Objectif : discuter de la construction d'un pont rail-route de 13 kilomètres enjambant le fleuve Congo et de 40 kilomètres de routes à travers le Congo pour relier l'enclave de Cabinda qui produit la moitié du pétrole angolais au reste de l'Angola. Un projet de 2 milliards de dollars que devait réaliser la China Road and Bridge Corporation. Les deux ministres discutèrent aussi de la réhabilitation du chemin de fer de Benguela, susceptible de procurer une voie d'évacuation alternative pour les minerais du Katanga et de projets d'interconnexion électrique : entre Dundu (Lunda Norte) et Tshikapa (Kasaï-Occidental), ainsi qu'entre le barrage d'Inga et Cabinda (*SouthScan* 2007). De surcroît, la compagnie électrique angolaise ENE comptait beaucoup sur le projet de construction d'une troisième centrale sur le site d'Inga et le tirage d'une ligne à haute tension vers l'Angola, la Namibie et l'Afrique du Sud (avec une bretelle vers le Botswana), pour combler son déficit d'approvisionnement électrique, conformément à l'accord portant création de la Western Power Corridor Company signé le 7 septembre 2005 à Gaborone (Botswana). Enfin, durant l'année 2007, l'Angola a fait aussi état de son vœu de construire un gazoduc entre Cabinda et Soyo, dans la province de Zaire.

Manifestement, l'Angola qui a besoin pour des raisons de cohésion nationale, face aux revendications des indépendantistes du ou des FLEC, de renforcer les liens entre l'enclave et le reste du territoire se trouvait en position de demandeur. C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender l'ouverture de sa part qu'a constituée, lors de la 8^e commission mixte bilatérale à Luanda du 24 au 31 juillet 2007, la décision de créer une « Zone d'intérêts communs » (ZIC) par les présidents Dos Santos et Kabila⁸, en vue du partage des revenus de l'exploitation de gisements *offshore* entamée sur le bloc zéro par la Cabinda Gulf Oil Company, filiale de Chevron Texaco depuis 1968 ! À cette époque, on parlait pour ce seul bloc d'un volume de production de 370 000 barils/jour (soit, au cours de 63 dollars le baril de Brent atteint en mars 2007, une valeur annuelle de l'ordre de 8 à 9 milliards de dollars à se partager, à comparer avec un PIB de 10,4 milliards de dollars en 2007 pour le Congo)⁹. D'autres blocs étaient revendiqués par la partie congolaise dont une partie du bloc 15 (Exxon-Mobil) dont la production attendue était de 750 000 b/j. Et le conseiller du chef de l'État congolais, Marcel Nzazi, de s'extasier devant l'importance de la manne, évoquant des réserves de 3 milliards de barils ! D'autres accords furent signés lors de cette faste réunion (géologie, construction, mines et agriculture). En contrepartie du feu vert de Kinshasa aux projets de gazoduc, de pont rail-route et d'autoroute entre Cabinda et Soyo à travers le territoire congolais, Luanda s'engagea à construire une centaine de kilomètres d'autoroute entre la ville de Moanda sur l'Atlantique et celle de Boma sur le fleuve Congo. Las, la concrétisation se fait attendre...

6. Le contentieux pétrolier

Un an plus tard, les deux pays commencèrent à ébaucher l'exécution de ces accords de principe. Mais dans une certaine confusion : le 14 juillet 2008, le ministre congolais des Hydrocarbures, Lambert Mendé Omalanga, était interpellé à l'Assemblée nationale par le député d'opposition Jean Bamanisa qui lui demandait pourquoi une « aide budgétaire » de 600 millions de dollars promise par l'Angola en cas de ratification de l'accord sur l'exploration et la production des hydrocarbures dans la ZIC (promulgué le 16 novembre 2007 par le président Kabila) n'avait pas été versée (*Le Phare* 2008). Malgré tout, le 23 juillet 2008, le ministre angolais du Pétrole, Desiderio da Costa, signa avec son homologue congolais un protocole d'accord finalisant les travaux de la commission mixte, définissant les préalables pour l'exploitation dans la ZIC. Les experts des deux pays préconisèrent également, « pour éviter tout

⁸ Voir à cet égard l'éditorial daté du 7 août du porte-parole du président Joseph Kabila, Marcel Nzazi, sur le site www.presidentrdc.cd/edito12087.html

⁹ Une décote du brut de Cabinda par rapport au Brent londonien est toutefois à prendre en compte.

malentendu », la création d'une commission de délimitation des frontières pétrolières.

Selon le point de vue congolais, l'accord était équitable, prévoyant un partage *fifty-fifty* des revenus générés par l'exploitation pétrolière dans la ZIC. Mais il pose bien des questions : deux chercheurs congolais, Babi Kundu et Jacques di Mapianda Bakulu, se demandent quel sera le sort des revenus empochés par Luanda depuis le début de l'exploitation dans cette zone. Et de se demander aussi pourquoi l'Angola veut obliger le Congo à rembourser les investissements engagés dans les études exploratoires et de faisabilité de ces ressources (Babi Kundu & di Mapianda Bakulu 2008). Autre difficulté : la définition de l'importance exacte des ressources à partager, puisque la loi promulguée par Joseph Kabila stipule que « les arrangements provisoires sont sans préjudice de la délimitation finale » (« Loi n° 07/004... ». *Journal officiel de la RDC* 2007).

Le problème principal résidait alors et réside encore dans le fait que l'accord de partage des revenus de la ZIC ne s'accompagne pas d'une délimitation précise des eaux respectives de chaque État. Du côté congolais, la frustration va grandissant, car à mesure que le temps passe, du côté angolais, on continue à pomper. Fin décembre 2008, le vice-Premier ministre congolais, Émile Bongeli, était interpellé par le sénateur Saturnin Luona qui lui demandait pourquoi les 600 millions de dollars annoncés par Mendé n'étaient pas affectés au budget 2009 (*Africa Energy Intelligence* 2009a). Et le 25 mars, le nouveau ministre congolais des Hydrocarbures, René Isekemanga Nkeka, jetait un gros pavé dans la mare, accusant l'Angola d'extraire quotidiennement plusieurs centaines de milliers de barils de pétrole des eaux congolaises (Reuters 2009). Peu après, il enfonçait le clou, déclarant à l'Agence France Presse : « Inévitablement, les frontières seront retracées » (AFP 2009).

Depuis, le Congo a maintenu sa revendication, en saisissant la possibilité offerte par la Convention internationale des Nations unies sur le Droit de la Mer, dite de Montego Bay, de 1982, d'étendre au-delà de la zone économique exclusive le plateau continental sous sa juridiction jusqu'à 350 milles, à partir de la limite des eaux territoriales (zone des 12 milles). Il fallait agir vite avant l'expiration du délai imparti du 13 mai 2009 par l'ONU à tous les États côtiers désireux d'entamer la démarche. C'est ainsi que le 7 mai paraissait au *Journal officiel* une loi délimitant la zone en profondeur et les frontières latérales avec l'Angola sur base de cartes de l'Amirauté britannique et du Service hydrographique et océanographique de la Marine française. Cette loi abrogeait celle du 10 juillet 1974, qui ne portait délimitation que de la mer territoriale du Zaïre. Simultanément, le Congo adressait à la Commission de l'ONU sur les Limites du Plateau Continental une note d'information

préliminaire annexant le texte de loi et une carte réalisée en fonction des coordonnées approuvées par le Parlement, dénonçant l'« occupation de fait par l'Angola » du plateau continental congolais (RDC 2009). Un sacrilège pour Luanda, car la note angolaise envoyée à l'ONU le 4 mai 2009 ignore les 40 kilomètres de la bande côtière congolaise et sa projection. Et le 31 juillet 2009, Luanda rejetait la « délimitation unilatérale » de ses frontières par le Congo. Inéluctablement, les deux États semblaient engagés dans un contentieux durable...

7. Nouvelles vagues d'expulsions et nouvelles incursions militaires angolaises

Depuis la signature de l'accord sur la ZIC en 2007, tandis que les deux États éprouvent de plus en plus de difficultés à s'entendre sur le dossier délicat de la gestion de la manne pétrolière, l'armée angolaise a mené plusieurs opérations en territoire congolais et au Congo-Brazzaville. Elles étaient motivées par le besoin d'éviter que les rebelles du FLEC n'utilisent le pays voisin comme sanctuaire, à un moment où le chef d'état-major général des FAA, le général Francisco Furtado, dénonçait les « crimes isolés » perpétrés au Cabinda par des éléments provenant des deux Congos (Club-K 2008). Mais ces opérations de neutralisation des rebelles ont été aussi interprétées à Kinshasa comme une volonté de démontrer la vraie nature du rapport des forces, dans ce bras de fer diplomatique avec pour enjeu les hydrocarbures. Le Portuguese News Network fit état d'opérations de commandos de l'armée angolaise au Bas-Congo et au Congo-Brazzaville, pour éliminer des activistes du FLEC. Parmi les victimes, un certain Alexandre David Cumbo, tué par balles dans le village de Kata Kango le 5 octobre 2008. Auparavant, le 25 septembre, un certain « *Comandate Maymona* » alias Manuel Maria Gomes, membre d'une des factions du FLEC, aurait été exécuté par les FAA dans la localité de Nsassi au Congo-Brazzaville (*SouthScan* 2008b).

Coïncidences ou actes délibérés de musculation ? En tout cas, alors que durant l'année 2009, le Congo fait valoir de plus en plus fort ses revendications sur l'*offshore* pétrolier, on assiste à une recrudescence des incursions des FAA. En mars, deux députés d'opposition congolais, Jean-Claude Vuemba et Jacques Lungwana, dénoncent l'occupation par les FAA des villages de Sava Ina et de Kuzi, au Bas-Congo (Radio Okapi mars 2009), qui ne peut être justifiée par la contrebande de diamants, inexistante dans la région. Parallèlement, les expulsions de creuseurs congolais reprennent : on en comptait déjà 6 000 depuis le début de l'année et les suppliques en avril 2009 du Premier ministre congolais Adolphe Muzito et en juin du ministre de

l'Intérieur, Célestin Mbuyu Kabangu, pour tenter de fléchir la résolution de Luanda, furent infructueuses (*Africa Mining Intelligence* 2009).

Selon l'ONU, entre décembre 2008 et mi-juillet 2009, Luanda avait expulsé 115 000 personnes, en majorité congolaises, dont des résidents légaux, y compris de provinces non productrices de diamant. Par la suite, des dizaines de milliers de personnes supplémentaires ont été expulsées, après le lancement en septembre par Luanda de l'opération « nettoyage » dans l'enclave de Cabinda (*Afrique-Asie* novembre 2009). Selon l'Agence congolaise de presse officielle, dix Congolais arrêtés par les Forces de l'ordre angolaises ont succombé à Cabinda, le 3 septembre, après avoir été maltraités. L'ONU évoqua des conditions « dégradantes » (fouilles corporelles inacceptables sur des femmes, dépouillement de biens, etc.). Le vice-ministre angolais des Relations extérieures, George Chicoty, expliqua que Luanda avait dû rapatrier des immigrants illégaux, en particulier à partir des zones diamantifères des deux Lunda. Ces excès entraînèrent d'autres de la part de Kinshasa, avec l'expulsion, début octobre, de quelque 30 000 Angolais dont beaucoup étaient établis légalement depuis le début de la guerre civile (1975). Luanda répliqua en suspendant, le 9 octobre, les vols de la compagnie nationale TAAG vers Kinshasa, aussi longtemps que se poursuivraient les expulsions « indiscriminées » de ses ressortissants. Finalement, les deux États s'engagèrent, le 12 octobre 2009, à cesser « immédiatement » les expulsions. Mais l'arrêt des « déportations », pour reprendre l'expression d'un haut responsable angolais, ne met pas fin aux causes qui les ont générées. Dans les deux capitales s'enracine la conviction qu'en réalité le pétrole est au centre de la crise. C'est du moins l'analyse de la « Voix des Sans-Voix » de Floribert Chebeya (VSV), pour qui « le gouvernement angolais voudrait se faire payer la facture pour son soutien militaire au gouvernement congolais par l'exploitation du pétrole et d'autres minerais ». C'est dans ce contexte que la VSV interprète une énième incursion des FAA, le 6 octobre, au cours de laquelle des soldats angolais ouvrirent le feu dans la ville côtière de Muanda, pour réprimer des manifestants congolais qui protestaient contre le refoulement de leurs compatriotes (Voix des Sans-Voix 2009). Et le cycle continua. Malgré l'arrêt des expulsions décrété par José Eduardo Dos Santos, à nouveau, les FAA pénétrèrent en territoire congolais le 17 octobre, contraignant les habitants des villages de Kata Kangu et de Mbata Ymea, près de Tshela, à 200 km à l'ouest de Matadi, à fuir en brousse, témoigne une ONG locale, l'Union des associations paysannes pour le développement endogène et communautaire (Radio Okapi 2009b).

En réalité, les relations entre les deux États connurent, à partir de cette crise, un refroidissement durable. À la fin 2011, la TAAG n'avait toujours pas repris ses vols sur Kinshasa, contraignant les voyageurs souhaitant se

rendre à Luanda à transiter par Brazzaville. L'absence du président angolais, José Eduardo Dos Santos, alléguant un « emploi du temps très chargé », lors du 14^e sommet de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) organisé à Kinshasa le 24 octobre 2009, puis la déclaration, deux jours plus tard, du ministre des Affaires étrangères, Assunção dos Anjos, sur Radio Nacional de Angola que « l'Angola ne renoncera jamais à son droit d'expulser des citoyens (congolais) dont les actes ne profitent pas à notre pays », n'auguraient pas de la fin du contentieux.

À la fin décembre 2009, Luanda n'avait toujours pas digéré la riposte de Kinshasa à ses continuelles expulsions de ressortissants congolais. L'hebdomadaire *Semanário Angolense* évoquait encore des « relations tendues » après « les expulsions irresponsables de citoyens angolais » et une accentuation des « hostilités » de la part du Congo démocratique contre l'Angola. À preuve, le journal citait un rapport de l'ambassadeur Emilio Guerra à Kinshasa, qui se plaignait du boycott par les dirigeants congolais du dîner qu'il avait organisé pour la fête nationale du 11 novembre. Autre signe de cette « hostilité » : la non-invitation de l'ambassadeur à une réunion organisée par le président Kabila avec le corps diplomatique pour discuter des questions de sécurité au Congo. Enfin, le même article fait état d'un communiqué adressé le 2 décembre par le ministère congolais des Affaires étrangères qui explique aux missions diplomatiques à Kinshasa que l'Angola est irrité « *uniquement* » à cause des revendications de la RDC, relatives à la délimitation de son espace maritime (*Semanário Angolense* 2009).

Depuis lors, il n'y a plus eu de crise majeure entre les deux États, même si des expulsions de Congolais d'Angola ont encore eu lieu dans des conditions affligeantes. En novembre 2010, l'UNICEF dénonçait le viol de 650 femmes et jeunes filles durant les expulsions massives survenues en septembre de la même année, ayant frappé 6 600 personnes. En juillet 2011, l'agence de presse indépendante congolaise APA (Agence de presse associée) signalait encore quelques expulsions de Congolais depuis Maquela do Zombo, en province de Uige (*Bulletin APA* 2011a) et le 13 octobre de la même année, citant l'ONG Interaction, le même organe de presse annonçait la reprise des expulsions depuis le Cabinda (*Bulletin APA* 2011c).

Le président Joseph Kabila tenta bien de donner le change, inspirant, lors de sa visite à Luanda début août 2011, à l'Agence congolaise de presse officielle une dépêche selon laquelle il aurait fait le point avec José Eduardo Dos Santos des « relations jugées excellentes entre Luanda et Kinshasa » (*Bulletin Agence congolaise de presse* 2011). Mais si tel est le cas, le chef d'État congolais a avalé une nouvelle couleuvre : une nouvelle incursion des FAA. Quelques jours avant sa visite à Luanda, des combats étaient signalés dans la nuit du 31 juillet au 1^{er} août entre des soldats angolais et

des rebelles du FLEC dans la forêt de Madiakoko, selon la société civile (*Le Potentiel* 2011). Décidément, une habitude de la part des FAA, dont des éléments étaient localisés dans les parages, comme le signalait en mai 2011 Radio Okapi, tandis que le journal *Le Potentiel* rappelait qu'en octobre et en novembre 2010, les habitants de plusieurs villages (Mbata Yema, Kata, Kangu, Mbambe, Kibamba, Katamvu, Kikolokolo, Falanga et Nganda-Sundi) avaient déserté leurs champs en raison des incursions des soldats angolais.

8. Déception « électrique » pour l'Angola

Indiscutablement, Kinshasa vit depuis des années sous la pression militaire permanente de la part de son voisin angolais. Et ne fait valoir ses intérêts que par intermittence, jouant également de ses avantages. Le principal atout congolais est l'électricité dont l'Angola est cruellement déficitaire, en particulier dans l'enclave de Cabinda, au point que l'Empresa Nacional de Electricidade (ENE) doit louer à prix d'or les générateurs au diesel de la firme britannique Aggreko. C'est ainsi que la Société nationale d'électricité congolaise (SNEL) a interrompu pendant plus d'un mois, du 1^{er} mars à début avril 2011, sa fourniture à la ville angolaise de Noqui, dans la province de Zaire en raison d'un défaut de paiement d'une facture de 425 000 dollars. Il y a eu un précédent : en mai 2009, la SNEL avait coupé le courant pendant un an à la province de Zaire (*Africa Energy Intelligence* 2011).

Mais surtout, moins pour défier l'Angola que pour défendre ses propres objectifs, Kinshasa a porté, en février 2010, un coup mortel au projet du Western Corridor (Westcor) consistant en la construction d'une ligne à très haute tension, menant d'Inga à l'Afrique du Sud, longeant la côte Ouest par l'Angola et la Namibie, avec une bretelle vers le Botswana. À l'origine, en 2002, il était question que l'interconnexion achemine vers l'Afrique australe la plus grande partie du courant produit par la future centrale d'Inga III (4 320 MW). Mais, *in fine*, le Congo, sans renoncer formellement au projet, en a reporté l'échéance à la construction encore plus hypothétique de la première phase de Grand Inga, douchant notamment les espoirs de l'ENE angolaise. Kinshasa souhaitait plutôt accorder la priorité à un projet axé sur le développement industriel du Bas-Congo, qui prévoit que l'essentiel de l'électricité produite par Inga III alimente la fonderie d'aluminium que le géant australien BHP Billiton envisage de construire dans la province.

Malgré tout, Luanda essaie aussi d'étendre son influence à Kinshasa en acquérant des participations dans le secteur stratégique des cimenteries. C'est ainsi que la Nova Cimangola a fait une offre, en octobre 2011, pour l'acquisition de 58 % du capital de la Cimenterie nationale congolaise (Cinat), concurrentement avec une société sud-africaine (*Bulletin APA* 2011d).

Dans cette affaire, la logique affairiste côtoie les desseins des dirigeants angolais. Car la propre fille du président José Eduardo Dos Santos, Isabel, est propriétaire, avec l'homme d'affaires portugais Américo Amorim, de 49 % des parts de Nova Cimangola, où de surcroît, le gendre du chef de l'État, Sindika Dokolo, siège au conseil d'administration. Mais sur l'essentiel, autrement dit l'offshore pétrolier, l'Angola ne lâche rien. La 9^e Commission mixte, réunie du 15 au 19 décembre 2009 à Luanda, ne fit pas avancer d'un iota la résolution du litige entre les deux États. Seules des commissions ont été créées, dont une chargée des « questions pétrolières » et de la « dette envers l'Angola », histoire pour Luanda de faire comprendre à Kinshasa que c'est le Congo qui lui est redevable d'argent pour l'aide apportée durant la guerre de 1998-2003 (*Africa Energy Intelligence* 2010). Quelques mois plus tard, le *Semanário Angolense* relevait qu'à la grande déconvenue de Kinshasa, la délégation angolaise à la réunion de l'Association africaine des producteurs de pétrole, conduite par le vice-ministre du Pétrole, Anibal Silva, n'avait aucun mandat pour négocier la résolution du contentieux pétrolier (*Semanário Angolense* 2010).

La fermeté de Luanda est servie par les inhibitions du gouvernement congolais. En effet, en mai 2010, le sénateur MLC (opposition) Raphaël Siluvangi interpelle le Premier ministre Adolphe Muzito pour lui demander pourquoi, à cette date, Kinshasa n'a toujours pas réagi au rejet par Luanda de sa note préliminaire à l'ONU, autrement dit au rejet des revendications congolaises sur l'offshore. On apprend l'existence de divergences entre le ministère des Affaires étrangères dirigé par Alexis Thambwé, qui a rédigé une réponse et qui par ailleurs serait favorable à la saisine de la Cour internationale de justice de La Haye, et l'ambassadeur du Congo à l'ONU, Christian Atoki Ileka, favorable sur instruction de la présidence à un accord à l'amiable.

Entre-temps, Muzito, embarrassé, fait la sourde oreille, jusqu'à une nouvelle interpellation par le sénateur Siluvangi en décembre 2010 qui le contraint à réagir pour démentir l'existence d'un conflit entre la RDC et l'Angola. Il s'attire en réponse une dénonciation de « l'immobilisme » du gouvernement de la part de Siluvangi qui dénonce « une peur d'affronter l'Angola », attitude reflétée par une déclaration prêtée à Atoki Ileka selon laquelle « si l'Angola veut envahir notre pays, il le fera dans peu de temps » (*Le Phare* 2010). Qui plus est, selon le sénateur, l'ambassadeur auprès des Nations unies aurait même qualifié la loi sur la délimitation des espaces maritimes, dûment votée par le Parlement et promulguée par le chef de l'État, d'« irresponsable » (Siluvangi 2010). En définitive, on apprenait, en janvier 2011, que le Congo avait décidé d'étaler jusqu'en 2014 les

négociations portant sur son plateau continental¹⁰, tandis que pour éviter l'inconfort d'une nouvelle crise avec Luanda, Adolphe Muzito, en visite à Luanda en juin 2011, « dément l'existence d'un conflit quelconque dans le secteur pétrolier », lors d'une rencontre avec la presse, postérieure à des entretiens avec le vice-président angolais Fernando da Piedade Dias Dos Santos, rejetant « la spéculation de la presse privée congolaise autour de cette affaire » (Angop Muzito 2011). C'est sans doute pour récompenser Joseph Kabila de sa mansuétude que l'Angola fut l'un des premiers pays à le féliciter pour sa réélection à la présidentielle du 28 novembre 2011, contestée par l'opposition, en dépêchant à cet effet le ministre délégué aux Relations extérieures, Manuel Domingos Augusto à Kinshasa le 12 décembre 2011, huit jours avant l'investiture du Président congolais.

Le fossé ne cesse de s'élargir sur cette affaire entre le gouvernement congolais et l'opinion. Un député de la mouvance présidentielle, Kasongo-Numbi Kashemukunda, par ailleurs géologue de profession, en vient à dénoncer publiquement, en juillet 2011, l'attitude des autorités. Une attitude qui fait croire qu'en préparant sa note définitive relative à l'extension de son plateau continental, cela peut résoudre la question des limites latérales. Or, le problème est tout à fait différent. En tenant ce discours, « le Gouvernement trompe l'opinion », accuse Kasongo-Numbi. (Le Climat tempéré 2011).

Pourtant, en coulisses, les encouragements à adopter une attitude plus ferme ne manquent pas à Kinshasa, car beaucoup de juristes pensent que l'Angola ne pourra nulle part convaincre des experts du bien-fondé de la délimitation de son espace maritime, déniait l'accès à la haute mer au Congo. Une firme de Houston, Trinity Oil and Gas de Houston, propose même au gouvernement congolais une stratégie de négociations avec l'Angola (Trinity 2011). Elle comprendrait la signature d'un traité bilatéral qui constituerait la première étape vers la mise en place d'un cadre général pour le développement des ressources de la ZIC. Un nouvel accord pour le partage serait nécessaire. Ces ressources seraient gérées par un comité conjoint comprenant les entreprises d'État Congolaise des Hydrocarbures et Sonangol. Selon ce document, le Congo revendiquerait 1,85 milliard de barils sur les 3,6 milliards de réserves identifiées dans les zones en litige, principalement dans le bloc 1 opéré par l'irlandais Tullow et le bloc 15 opéré par Exxon Mobil. Derrière Trinity, toute une série d'acteurs absents de l'offshore angolais se profile. Trinity propose un consortium comprenant Apache Oil, Argos Minerals, Lukoil et Tamoil, et espère mobiliser le *black caucus* américain ainsi que des représentants républicains et démocrates. La firme de Houston prône aussi la constitution d'un DRC Petroleum Trust,

¹⁰ <http://www.mediacongo.net> mis en ligne le 26 janvier 2011.

comprenant trois banques sud-africaines, Barclays Bank, Standard Chartered et Rand Merchant Bank, pour mettre en valeur ces ressources.

Conclusion : un intérêt bien compris à combiner les atouts

L'ennui est que Kinshasa, dans cette affaire, semble la plupart du temps tétanisée. Pourtant, hormis l'arbitrage et la conciliation sur le délicat dossier pétrolier, il y a sans doute lieu pour les deux États d'entamer des négociations sur l'amélioration et l'approfondissement de leurs relations, inéluctables à long terme.

L'Angola dispose de la force militaire qui lui permet de jouir de la rente pétrolière. Mais celle-ci s'épuisera un jour, alors que le Congo a un potentiel d'approvisionner son voisin en énergie renouvelable, à partir du barrage d'Inga. Et de surcroît, l'arrière-pensée congolaise s'annonce également riche en hydrocarbures. En d'autres termes, en mettant en commun leurs ressources énergétiques, les deux États peuvent jouer un rôle leader à l'échelle du continent, au moins dans deux régions : l'Afrique centrale et l'Afrique australe.

On peut comprendre le souci de l'Angola de vouloir protéger les ressources minières, et Kinshasa pourrait y contribuer en intensifiant ses contrôles aux frontières. Mais naturellement, cette politique n'est viable que si les « Bana Lunda » qui doivent s'exiler en Angola pour y trouver des moyens de survie disposent de moyens d'existence alternatifs. Et la manière forte n'est peut-être pas la mieux indiquée pour endiguer l'exode des chasseurs de cailloux venant d'un Congo quatre fois plus peuplé.

Enfin, sur le plan des infrastructures, les deux États ont besoin l'un de l'autre. Le chemin de fer de Benguela en cours de reconstruction en Angola offrirait l'avantage considérable à l'industrie minière du Katanga d'un accès plus rapide et moins onéreux que celui vers l'Afrique australe et de la création de la concurrence entre les couloirs de transport. La création d'un lien physique entre l'Angola et sa province enclavée de Cabinda suppose une entente cordiale avec Kinshasa pour que soient menés à bien les projets de gazoducs et de liens autoroutiers. Par rapport à la période Mobutu, malgré les crises récurrentes d'expulsions de ressortissants congolais, dans l'ensemble, les relations entre les deux États sont meilleures et donc plus favorables à une intégration mutuellement bénéfique des deux économies qui partagent un certain nombre de maux, dont le plus important est l'insuffisance de la mise en valeur des ressources agricoles.

Bibliographie

Ouvrages, articles

- Babi Kundu & di Mapianda Bakulu, J. 2008. « Le pétrole de Moanda au Bas-Congo : qui en bénéficie ? ». Johannesburg : Southern Africa Resource Watch (coll. « Rapport de recherche 2 »).
- Bernard, P. 2007. « Climat pesant à Kinshasa, où Jean-Pierre Bemba est sur le départ ». *Le Monde* (30 mars).
- Club-K. 2008. « Situação na provincia de Cabinda permanece estável-General Furtado ». 9 octobre.
- Collectif des jeunes solidaires du Congo-Kinshasa. 2007. « Rapport de la mission d'observation des frontières effectuée à Kahemba/Bandundu en RD Congo ». Kikwit.
- Conseil de sécurité des Nations unies. 2005. « Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo ». S/3005/506 (2 août).
- Cros, M.-F. 1997. « Les tigres se rebiffent ». *La Libre Belgique* (27 septembre).
- Cros, M.-F. & Misser, F. 2010. *Le Congo de A à Z*. Bruxelles : André Versaille éditeur.
- De Boeck, F. 1995. *Postcolonialism, Power and Identity: Local and Global Perspectives from Zaïre*. Londres : T. O. Rangers & R. P. Werbner Editors, Zed Books.
- Epimi Guia, L. 2007. « Les interventions militaires de l'Angola dans les deux Congos : enjeux et perspectives ». *Bulletin de l'Association des étudiants africains de la Sorbonne*. <<http://www.adeas.fr>> (consulté le 5 octobre 2011).
- Gaussères, G. 2005. « Les enseignements de Kolwezi – mai 1978 ». *Les Cahiers du Retex*, supplément à Objectif Doctrine 37. Paris : Centre de doctrine de l'emploi des forces (CEDEF), Ministère de la Défense (28 avril).
- Havenne, E. 2001. « La deuxième guerre d'Afrique centrale ». In S. Marijse *et alii*, *Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Anvers-Paris : Centre d'étude de la région des Grands Lacs d'Afrique-L'Harmattan.
- Kennes, E. 2003. « Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila ». Tervuren-Paris : Institut Africain-CEDAF / L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 57-58-59 »).
- « Loi n° 07/004 autorisant la ratification de l'accord sur l'exploration et la production des hydrocarbures dans une zone maritime d'intérêt commun ». 2007. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* (30 novembre).
- Mabeko Tali, J.-M. 1995. « La "Chasse aux Zaïrois" à Luanda ». *Politique africaine* 57 (mars).
- Marek, E. 1999. *New Congolese Network* (25 juin).

Marques, R. 2006. « Operação Kissonde : os diamantes da humilhação e da miséria » (juillet). Disponible sur <<http://www.cuango.net>> (consulté le 20 septembre 2011).

Médecins sans frontières. 2007. « Angola: systematic rapes and violence against expelled Congolese migrants. The women testify ».

Disponible sur <http://www.msf.org/source/countries/africa/drc/2007/angola_report/DRC_the_woman_testify-10.pdf> (consulté le 14 septembre 2011).

Minority Rights Group International. 2008. *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples-Angola: Bakongo and Cabindans: overview*.

Disponible sur <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4954ce2523.html>> (consulté le 17 septembre 2011).

Misser, F. 2002. « Audition de M. François Misser, journaliste, co-auteur de “Les Gemmocraties, économie politique du diamant africain” ». Commission d’enquête Grands Lacs du Sénat de Belgique, 22 février.

Misser, F. 2009. « Angola-RDC : fin de la vague des expulsions ? ». *Afrique-Asie* (novembre) : 3-9.

Misser, F. & Vallée, O. 1997. *Les Gemmocraties : économie politique du diamant africain*. Paris : Desclée de Brouwer.

Misser, F. & Vallée, O. 2000. « Du scandale zaïrois au Congo gemmocratique ». In L. Monnier, B. Jewsiewicki & G. de Villers (dir.), *Chasse au diamant au Congo-Zaïre*. Tervuren-Paris : Institut Africain-CEDAF/L’Harmattan (coll. « Cahiers africains 45-46 »).

Ndaywel è Nziem, I. 1997. *Histoire du Zaïre*. Louvain-la-Neuve : Duculot.

Onishi, N. 1998. « Threat eased, Congo leader arrives back in capital ». *New York Times* (26 août).

Panafrican News Agency. 2001. « Luanda dément toute implication dans l’assassinat de Kabila ». PANA (19 janvier). Disponible sur <<http://fr.allafrica.com/stories/200101210194.html>> (consulté en septembre 2011).

Radio Ecclesia. 2011. « Garimpeiros ilegais morrem na Lunda Norte » (14 juin).

Radio Okapi. 2009a. « RD Congo/Mbanza Nungu : drame humanitaire à Sava Ina après l’occupation de l’armée angolaise » (14 mars).

Radio Okapi. 2009b. « Bas Congo : nouvelle incursion de l’armée angolaise à Tshela » (21 octobre).

« Rapport du groupe d’experts chargé d’étudier les violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l’União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) ». 2000. S/2000/203 version française (10 mars).

Reyntjens, F. 1999. *La Guerre des Grands Lacs : Alliances mouvantes et conflits extraterritoriaux en Afrique centrale*. Paris : L’Harmattan.

Schramme, J. 1969. *Le Bataillon Léopard, souvenirs d'un Africain blanc*. Paris : Robert Laffont.

Siluvangi, R. 2010. « Conclusion sur la question orale avec débat adressée à Monsieur le Premier ministre sur la délimitation du plateau continental ». Kinshasa : Sénat (20 décembre).

SPF Affaires étrangères belges. 2007. Communiqué de presse (12 octobre).

Stockwell, J. 1978. *In Search of Enemies*. New York : Norton.

Trinity Oil and Gas. 2011. « DRC Proposal for the Offshore Boundary Negotiations with Angola ». Présentation powerpoint, document en circulation en juin 2011.

Vandewalle, F. 1970. *L'Ommegang. Odysée et reconquête de Stanleyville 1964*. Bruxelles : F. Vandewalle (coll. « Témoignage africain »).

Voix des Sans-Voix. 2009. « Les populations de l'Angola et de la RD Congo à l'autel des intérêts obscurs ». Communiqué de presse n° 069/VSV/CD/2009 (25 octobre).

Journaux, bulletins d'agences de presse

Africa Energy Intelligence

« Congo-K/Angola : quid des revenus de la JDZ ? ». 2009. *Africa Energy Intelligence* (14 janvier).

« Congo-K/Angola : aucune avancée sur la ZIC ». 2010. *Africa Energy Intelligence* (6 janvier).

« La province angolaise de Zaire réapprovisionnée ». 2011. *Africa Energy Intelligence* (20 avril).

Africa Mining Intelligence

« Le business des généraux à la retraite du MPLA ». 2005. *Africa Mining Intelligence* (19 octobre).

« Les diamants du Cuango sous la coupe de la sécurité privée ». 2006. *Africa Mining Intelligence* (27 septembre).

« Nouvelle opération anti-creuseurs en Angola ». 2009. *Africa Mining Intelligence* (1^{er} juillet).

Agence France presse

« Pétrole : la RD Congo évoque un retraçage de ses frontières avec l'Angola ». 2009. Agence France presse (31 mars).

Bulletin Agence congolaise de presse

« Le président Joseph Kabila à Luanda pour renforcer davantage les relations entre la RDC et l'Angola ». 2011. *Bulletin Agence congolaise de presse* (5 août).

Bulletin Agence de presse associée (APA)

« Près de 16 Congolais de la RDC expulsés d'Angola à Maquela do Zombo ». 2011a. *Bulletin APA* (19 juillet).

« L'ONG Interaction plaide pour la prise en charge des expulsés congolais d'Angola ». 2011b. *Bulletin APA* (13 octobre).

« Deux entreprises en course pour le rachat des parts de l'État dans la Cimenterie nationale ». 2011c. *Bulletin APA* (18 octobre).

Angop

« Dundo : Policia nacional balanceia operação "brilhante" ». 2004. *Angop* (16 septembre).

« Operação "brilhante" satisfaz o governo ». 2005. *Angop* (28 février).

« Primeiro-ministro congolês desmente litígio no sector petrolífero ». 2011. *Angop* (23 juin).

Le Climat tempéré

« Dans un entretien, Kasongo-Numbi presse le gouvernement de revendiquer les espaces maritimes de la RDC devant les juridictions internationales ». 2011. *Le Climat tempéré* (26 juillet).

Le Phare

« RDC : l'occupation de Kahemba confirmée ». 2007. *Le Phare* (12 mars).

« L'Assemblée nationale décide l'audit de la gestion du ministre des Hydrocarbures ». 2008. *Le Phare* (14 juillet).

Le Phare. 2010. (13 décembre).

Le Potentiel

« Des creuseurs de diamant tués à Termbo par des tirs angolais ». 2006. *Le Potentiel* (10 mars).

« Kahemba : Kinshasa et Luanda négocient ». 2007. *Le Potentiel* (14 mars).

« Gaétan Kakudji déclare que les alliés de Kinshasa ne quitteront la RDC qu'après le Rwanda et l'Ouganda ». 2001. *Le Potentiel* (16 mars).

« Bas-Congo : l'armée angolaise et le FLEC s'affrontent sur le sol congolais ». 2011b. *Le Potentiel* (4 août).

Reuters

Reuters. 2009a. (2 mars).

Reuters. 2009b. « L'Angola extrait du pétrole congolais, accuse un ministre de RDC » (25 mars).

Semanário Angolense

« Autoridades do Congo-Democrático acentuam hostilidades contra Angola ». 2009. *Semanário Angolense* (12 décembre).

« RDC tem pressa de resolver diferendo com Angola ». 2010. *Semanário Angolense* (3 avril).

Le Soft International

« Enfin Kahemba, rapport accablant ». 2007. *Le Soft International* (19 juillet).

SouthScan

« “60,000 expelled” to regain control of diamond sector ». 2004a. *SouthScan* 19 (8) (16 avril).

« 350,000 diamond diggers to be expelled ». 2004b. *SouthScan* 19 (9) (30 avril).

« Dos Santos “orders halt to expulsions” of diggers ». *SouthScan*. 2004c 19 (10) (14 mai).

« Bid to integrate Cabinda extends Luanda’s influence in DRC ». 2007. *Southscan* 22 (11) (1^{er} juin).

« DRC, Angola discuss common oil interests ». 2008a. *Southscan* 23 (15) (1^{er} août).

« Angolan hit-squads go into DRC and Congo-Brazzaville ». 2008b. *SouthScan* 23 (20) (10 octobre).

Xinhua

Xinhua. 2007. (19 mars).

LES CONFLITS ARMÉS DE L'APRÈS-GUERRE

Gauthier de Villers, avec la collaboration d'*Edwine Simons*
(novembre 2011)

1. Typologie des conflits

Les guerres de 1996-1997 et de 1998-2002 eurent pour moteur, et comme facteur décisif en termes de rapports de force, l'intervention au Congo des forces armées rwandaises et celle d'autres puissances régionales, mais elles eurent en même temps le caractère de guerres civiles, de guerres intercongolaises¹.

Roland Marchal et Christine Messiant, dans une analyse portant sur la seconde guerre qui s'applique également à la première, proposaient de distinguer « au moins trois types de conflits : une guerre interétatique dans laquelle divers pays sont entrés en fonction surtout de préoccupations politiques intérieures, mais qui a pris une autre dimension et vise maintenant aussi [en 2001] à définir de nouveaux rapports de force en Afrique centrale ; une guerre intercongolaise dont l'enjeu est le pouvoir à Kinshasa ; et une constellation de guerres locales engageant des populations qui s'affrontent pour l'accès à certaines ressources comme la terre, dans des conditions que les évolutions nationales et la guerre ont exacerbées » (Marchal & Messiant 2001).

La typologie ainsi esquissée peut être enrichie, et doit être complétée.

Denis Tull, dans son ouvrage sur le Nord-Kivu en guerre (Tull 2005 : 97 et suivantes), définit deux types d'acteurs des conflits locaux : d'une part, des milices ou bandes armées constituées sur une base ethnique ou sur celle de l'« autochtonie » pour la défense d'intérêts communautaires (les divers groupes *mayi-mayi* composent principalement cette catégorie) ; d'autre part, les mouvements armés conduits par un « seigneur de guerre », un *warlord*. Le phénomène des *warlords*, écrit-il, est celui de l'« usage délibéré et de l'instrumentalisation du désordre par des hommes forts dont l'emprise est locale, qui poursuivent par des moyens violents des objectifs étroitement économiques ». Mais, précise l'auteur, les frontières entre les catégories

¹ Nous synthétisons ici une analyse développée dans de Villers (2009 : 113 et suivantes).

de conflits sont souvent brouillées, et elles le sont d'autant plus quand les conflits se prolongent. On le verra à propos du cas d'un seigneur de guerre comme Laurent Nkunda dont l'action présente des caractéristiques communes avec les rébellions visant la conquête du pouvoir en même temps qu'avec les mouvements miliciens de défense d'une communauté. Observons que, confrontée à un tel cas, l'association faite par Tull entre le *warlordism* et la poursuite d'intérêts « étroitement économiques » apparaît réductrice.

Il n'y a pas que les armées « régulières » étrangères et les rébellions ou groupes armés nationaux. Il y a aussi des rébellions contre les pouvoirs en place dans des pays voisins qui ont trouvé refuge et terrain d'action en RDC. Dans plusieurs cas, elles sont le fait de groupes ethniques transfrontaliers. Ce sont des prolongements sur le territoire congolais des guerres civiles du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda, et, jusqu'à la mort en février 2002 du leader de l'UNITA, Jonas Savimbi, de la guerre civile angolaise.

La conflictualité armée au Congo, dans la période des guerres et aujourd'hui, est donc hétérogène. Marchal et Messiant observaient que les différents « niveaux de conflit » y « ont des origines distinctes, des temporalités différentes et des acteurs initialement autonomes, mais se sont imbriqués d'une manière qui les a, les uns et les autres, profondément modifiés ». Du fait de cette hétérogénéité, on ne peut analyser la genèse et le développement de ces conflits à partir d'un seul type de schème explicatif. On ne peut en rendre compte que par une approche mettant en lumière la rencontre dans des circonstances particulières de groupes et ensembles sociaux aux trajectoires historiques diverses².

2. Les évolutions de l'après-guerre

L'« accord global et inclusif » signé à Pretoria en décembre 2002 met fin à la situation de guerre. Les troupes étrangères régulières ont quitté le pays dans les mois qui précèdent. Les rébellions, en entendant par là les mouvements armés qui visaient la conquête du pouvoir à Kinshasa³, se sont converties

² Dans le cadre restreint de cet article, on limitera l'analyse aux facteurs qui expliquent spécifiquement la genèse et le développement des divers groupes armés évoqués, mais le rôle joué par ces facteurs s'explique à son tour par le contexte général dans lequel ils interviennent (processus de dépérissement de l'État au Congo/Zaïre, impact des interventions de pays voisins – au premier chef, du Rwanda – déterminées par les évolutions propres de ces pays, changements sur la scène internationale depuis la fin de la guerre froide). Pour ce contexte général, voir plusieurs ouvrages publiés en 2009 : G. de Villers (aussi dans la collection des « Cahiers africains » les précédents ouvrages sur les évolutions politiques du Congo/Zaïre depuis 1990), R. Lemarchand, G. Prunier, F. Reyntjens.

³ Le RCD et le MLC principalement, mais aussi le RCD-Mouvement de libération et, plus accessoirement, le RCD-National.

en partis politiques et ont été intégrées dans le régime de la transition. Un certain nombre de leaders *mayi-mayi* se sont également ralliés au jeu de la compétition politique. Des élections générales se tiendront en 2006 donnant naissance à la Troisième République congolaise.

Après la fin de ce qui est parfois appelé la « grande guerre » du Congo, des rébellions étrangères sont restées présentes et actives dans le pays. Il s'agit surtout des rebelles hutu rwandais, les FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda). Il y a aussi les FNL (Forces nationales de libération) burundaises au Sud-Kivu, et les ADF (Allied Democratic Forces) ougandaises dans la zone frontalière du Ruwenzori. Depuis quelques années, une autre rébellion ougandaise, celle de la LRA (Lord's Resistance Army), sévit dans le Nord-Est du Congo. On reparlera de ces différentes rébellions. Mais signalons encore ici, dans la région du Haut-Uele où est active la LRA, la pénétration de milliers de pasteurs mbororo, peuple nomade originaire des pays du Sahel. Un certain nombre d'entre eux détiennent des armes à feu. Leur quête de pâturages, la compétition dans la chasse aux animaux de brousse, entraînent des conflits avec les populations locales. Depuis octobre 2010, des unités des FARDC pourchassent les Mbororo, avec, semble-t-il, pour principal souci de dérober leur bétail et leurs biens. En mars 2011, un grand nombre a fui la RDC pour rejoindre la République centrafricaine (International Crisis Group 2011 : 10-11).

L'accord de paix conclu en Afrique du Sud s'est voulu « inclusif », mais ce sont les principaux leaders des mouvements armés qui négocient le processus d'inclusion et qui en bénéficient, entraînant derrière eux une partie plus ou moins importante de leurs états-majors et de leurs troupes. Il y a des exclus et des déçus. Vlassenroot et Raeymaekers (2009 : 476) observent : « Une logique récurrente depuis l'accord de cessez-le-feu de Lusaka en 2009 veut que chaque règlement de paix en RDC ait été suivi par la prolifération et la fragmentation de groupes armés qui, tous, entendent avoir leur part dans le partage du pouvoir. » Cependant, dans plusieurs régions, en Ituri, au Maniema, au Nord-Katanga, une réelle, quoique relative et fragile, pacification s'opère progressivement, et le démantèlement de milices paraît y revêtir plus d'ampleur que les recompositions de groupes armés. C'est le Kivu qui demeure le principal foyer de conflits.

On précisera ces évolutions. Arrêtons-nous pour le moment sur les mouvements de rébellion sans lien avec ceux de la guerre de 1998, qui ont surgi dans la période récente.

Même s'il ne relève pas de la catégorie des groupes armés et s'il entend participer à la compétition politique, il faut d'abord évoquer un mouvement qui a un fort ancrage sociologique et historique, et pourrait, de ce fait,

connaître des rebondissements, le *Bundu dia Kongo* (de Villers 2009 : 370-371, 408-409, 439-441).

Ce mouvement a été fondé en 1986 par Ne Muanda Nsemi, aujourd'hui député à l'Assemblée nationale. Il a été à différentes reprises depuis 2002 l'instigateur de manifestations qui ont fait l'objet de brutales répressions. Les principales eurent lieu en janvier 2007, et puis en janvier de l'année suivante. En 2007, le mouvement conteste le résultat de l'élection des autorités provinciales. En 2008, c'est à la suite de l'organisation par le BDK d'une forme de « désobéissance civile » au Bas-Congo et d'actions usurpant l'autorité de l'État, que de violents affrontements ont lieu dans la région du Bas-Fleuve et que la Police nationale, dépêchée sur les lieux, se livre à une répression de grande ampleur qui sera dénoncée dans un rapport de la Mission des Nations unies (Nations unies 2008). Le mouvement est alors interdit, mais entreprend d'agir et de se faire reconnaître sous un nouveau nom, *Bundu dia Mayala*. Il dénonçait, dès 2010, la « mascarade » des futures élections, et pourrait bien être un des dangereux contestataires des résultats de celles-ci.

Le BDK (ou BDM) constitue un mouvement de rébellion singulier dans le paysage congolais. On ne peut, on l'a dit, le qualifier de mouvement armé. Selon le rapport de la MONUC, en janvier 2008 ses partisans ne disposaient pas d'armes à feu, mais étaient « essentiellement » armés d'« armes en bois ». Leur action n'en était pas moins violente. Il ne s'agit pas, par ailleurs, d'un mouvement local de défense communautaire ou de prise de contrôle de sites riches en ressources, mais d'une entreprise politique qui vise une radicale restructuration de l'État congolais et même, transcendant les frontières étatiques, de l'ensemble de la région à laquelle appartient le Bas-Congo, en vue d'une forme de restauration de l'ancien royaume kongo.

Le BDK se présente comme un mouvement ou parti « politico-religieux » qui, selon ce que l'on peut ou pouvait lire sur son site⁴, a pour mission de « parfaire l'œuvre » de Simon Kimbangu en faisant s'épanouir cette « Église mère du monde négro-africain » à laquelle le prophète aurait donné naissance⁵. On ne peut mesurer l'influence du mouvement, mais il semble être solidement enraciné, en particulier dans le Bas-Fleuve. C'est la « manipulation » des députés provinciaux par l'Alliance pour la majorité présidentielle qui paraît bien avoir empêché, en janvier 2007, le tandem formé par Fuka Unzola, ancien gouverneur et personnalité populaire, et Ne Muanda Nsemi, d'accéder

⁴ www.bundudiakongo.org

⁵ Signalons l'existence en Province-Orientale, dans le territoire d'Opala, d'un autre mouvement de type politico-religieux, la secte Nzambe Lumumba fondée en 2000 par Efanga Olumba, dit « Moïse le libérateur ». Elle aurait 5 000 à 10 000 adeptes. En juillet 2011, la presse a fait état d'un violent accrochage entre membres de la secte et éléments des forces armées (FARDC) ; en septembre, le chef spirituel était arrêté.

respectivement aux postes de gouverneur et vice-gouverneur de la province du Bas-Congo.

Le mouvement n'est pas sécessionniste, mais ranime et entretient un sentiment identitaire et une aspiration à l'autonomie d'un « pays kongo », qui se sont affirmés dès la période de la décolonisation.

Au Katanga, on reparle ces dernières années d'un mouvement sécessionniste lié à la nébuleuse des « Tigres », cette formation politico-militaire créée en Angola parmi des réfugiés de l'État katangais vaincu et leurs descendants. Un mouvement pour l'indépendance du Katanga a vu le jour vers 2005, la Coordination pour le référendum de l'autodétermination du Katanga (CORAK). Ces deux dernières années, des attentats à la bombe et des attaques armées lui ont été attribués : ainsi, en février 2011 une attaque contre l'aéroport de Lubumbashi, en juillet l'attaque d'un camp militaire. Mais le véritable caractère de ces événements et leur réelle gravité ne sont pas établis. Les menaces de déstabilisation et de violences au Katanga paraissent d'ailleurs surtout liées à l'opposition historique entre le Nord et le Sud de la province d'une part, aux mobilisations des « originaires » contre les Luba du Kasaï ayant émigré depuis des générations dans le Katanga minier d'autre part. Des « entrepreneurs » politiques, qui jouent de ces conflictualités, disposent de milices qui ont démontré leur agressivité. C'est le cas avec le parti UNAFEC (Union des nationalistes fédéralistes du Congo) et ses « jeunesses » (la « Brigade de martyrs »).

*

L'intervention de pays voisins, qui a fait basculer le Congo en 1996 dans une période de guerres et conflits armés, a mis le feu à la poudrière de l'Est en ravivant des conflits s'inscrivant dans l'histoire congolaise, celle, on le redira, d'antagonismes entre communautés autour des droits sur la terre et les terroirs collectifs, celle aussi des rébellions des années soixante⁶. D'autres pans de l'histoire de la décolonisation et des lendemains de l'indépendance connaissent aujourd'hui des soubresauts violents, comme dans les contextes évoqués du Bas-Congo et du Katanga, ou comme dans le cas de l'affaire Munene qui paraît avoir moins de « consistance » mais pourrait encore rebondir.

Faustin Munene est apparenté à Pierre Mulele, le leader de la rébellion des années soixante ayant eu pour champ le Kwilu. Il paraît habité par l'idée d'un héritage politique révolutionnaire à assumer.

⁶ Non seulement Laurent Désiré Kabila, qui prendra le pouvoir à Kinshasa à l'issue de la première guerre, avait été le dernier grand leader des rébellions des années soixante à poursuivre l'action, mais plusieurs anciens de ces rébellions ou d'avatars de celles-ci ont joué un rôle dans la résurgence du phénomène *mayi-mayi* de la période récente.

Ayant gagné l'Angola en 1980, il fut l'un des signataires d'un accord conclu en Tanzanie en 1984 entre les « Tigres » katangais, le Parti de la révolution populaire de Laurent Désiré Kabila, et une troisième formation rebelle. En 1996-1997, il participe à la marche au pouvoir de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo. En 1999, il est nommé général-major et commandant de la Force aérienne. Après l'assassinat de L. D. Kabila, dont il continue à se proclamer un partisan fidèle, sa position se dégrade (Omasombo & Kennes 2006). La suite est plus incertaine, mais ce qui paraît sûr, c'est qu'il s'est engagé dans une entreprise subversive qui lui vaudra d'être la cible du pouvoir.

Il aurait créé en janvier 2010 une « Armée de résistance populaire » (APR). Dans une conférence de presse du 27 juillet 2011, la Mission des Nations unies signalait la présence dans le territoire de Tshela, au Bas-Congo, d'éléments de cette « armée », mais sans mentionner le général rebelle. En septembre 2010, ses résidences à Kinshasa avaient été attaquées par des militaires, et il s'était réfugié à Brazzaville. Le pouvoir l'accusera d'avoir été l'instigateur d'un coup de force opéré dans la capitale le 27 février de l'année suivante : la résidence du chef de l'État ainsi que le camp militaire de Kokolo subissent alors l'assaut de peut-être une centaine d'hommes armés venus de la capitale voisine⁷. Munene est condamné par défaut à la prison à vie. En octobre 2011, il est de nouveau mis en cause pour une agression du territoire congolais à partir de Brazzaville. Un communiqué officiel signale qu'une « bande » armée a attaqué la cité frontalière de Lukolela. Kinshasa soutiendra qu'elle avait un ordre de mission signé par Munene, et qu'elle avait pour objectif la prise de différentes villes. Mais les agresseurs paraissent avoir été si peu nombreux (la presse kinoise parle de 5 hommes !) qu'ils ne pouvaient représenter une réelle menace...

Venons-en, pour finir ce tour d'horizon des mouvements de rébellion qui ne s'inscrivent pas dans la mouvance des guerres de l'Est, à la mystérieuse « affaire Enyele ». En fin 2009, les Lobala, appelés Enyele du nom d'un village du territoire de Kungu au Sud-Ubangi où ont lieu les événements, affrontent les membres d'une autre communauté, celle des Monzaya, à propos des droits de jouissance d'étangs de pêche et d'une forêt. Il y aurait eu de nombreux morts. Sous le nom de Mouvement de libération indépendante des alliés, un « chef politique et spirituel » enyele, Ibrahim Mangbama Mambenga, développe alors une action armée dans une partie de la province de l'Équateur. En avril 2010, les insurgés entreprennent de s'emparer de Mbandaka, la capitale provinciale ; l'armée les décime et les refoule. On

⁷ Des éléments de la Division spéciale présidentielle de Mobutu et de la garde de Jean-Pierre Bemba, ainsi, semble-t-il, que des réfractaires des forces armées de Kinshasa, ont trouvé refuge à Brazzaville.

ne peut connaître l'importance de ce mouvement, mais selon Radio Okapi il y aurait eu seulement une centaine d'assaillants lors de l'attaque contre Mbandaka. Comme dans d'autres cas cependant, les actions violentes d'un petit nombre d'hommes entraînent des effets dramatiques considérables. Le Haut Commissariat aux réfugiés chiffre à plus de 300 000 personnes le nombre de réfugiés au Congo-Brazzaville et en Centrafrique et de déplacés en RDC provoqué par ces actions et par leur répression. Les motivations et ressources politiques du mouvement restent inconnues. Les autorités congolaises l'accuseront, accusation assez prévisible, d'être instrumentalisé par des anciens de la Division spéciale présidentielle de Mobutu repliés au Congo-Brazzaville, et par le MLC de Jean-Pierre Bemba. Un procès s'est ouvert devant le tribunal militaire de Kinshasa, fin avril 2011, contre le chef du mouvement arrêté l'année précédente et contre plusieurs de ses présumés complices ou adjoints. Une cérémonie de réconciliation entre les deux communautés dont l'affrontement paraît avoir provoqué ces développements a eu lieu en mars 2011 sous le patronage de la MONUSCO et d'autres organismes internationaux.

Gestion politico-militaire et métastases de la guerre au Kivu

Le Nord-Kivu, et plus particulièrement ce que l'on désigne comme le « petit Nord-Kivu » c'est-à-dire la partie méridionale comprenant les territoires de Walikale, Masisi, Rutshuru, et la ville de Goma, est devenu le principal foyer et le « centre névralgique » des guerres et conflits armés. C'est cependant l'alliance nouée au Sud-Kivu par des Tutsi Banyamulenge avec l'envahisseur rwandais qui fut au point de départ des guerres du Congo, et les deux Kivu interviennent de manière étroitement liée dans la reproduction et les évolutions de la conflictualité. On retrouve d'ailleurs dans les deux provinces les mêmes facteurs généraux d'explication : le caractère frontalier, la présence de communautés rwandophones, les conflits pour la terre, l'arrivée massive de réfugiés hutu rwandais. Mais c'est au Nord que ces facteurs se sont développés de manière telle et ont eu un impact tel que l'on peut, dans un souci de simplification et de clarté, axer sur cette région l'analyse des reconfigurations de la belligérance qui constitue notre objet.

La situation frontalière du Nord-Kivu, voisin du Rwanda et de l'Ouganda, contribue fondamentalement à une explication qui fait intervenir les répercussions du génocide rwandais en même temps que des facteurs démographiques et fonciers, et des facteurs ethniques.

C'est aux environs de Goma que se sont implantés les plus grands camps de réfugiés des Hutu fuyant la guerre civile rwandaise de 1994, des camps

dont le démantèlement fut l'objectif premier de l'intervention des forces armées de Kigali en 1996.

La guerre qui se déclenche alors vient en quelque sorte se greffer sur les conflits ethnico-fonciers qui affectent le petit Nord-Kivu⁸. C'est une région à forte densité démographique et où, dans le Masisi et à Walikale, les Banyarwanda, que le colonisateur avait fait venir dans le cadre de migrations de travail ou qui proviennent de migrations ultérieures, sont devenus majoritaires. Dans ces territoires, les conflits pour la terre, qui se conjuguent au phénomène de compétition politique entraîné par l'ouverture en 1990 de la « transition démocratique », opposent avant tout les populations « autochtones », Hunde, Nyanga, Nande (le fief de ces derniers étant le grand Nord-Kivu), à leurs voisins aux origines rwandaises souvent lointaines ainsi qu'aux Banyarwanda du Bwisha (Rutshuru) dont beaucoup sont des Congolais « de souche ». En mars 1993, les affrontements prennent une ampleur telle que l'on parlera d'une « guerre du Masisi ». Et c'est dans ce contexte que se produit la résurgence du phénomène *mayi-mayi* (Willame 1997 : 62-74) qui va jouer un grand rôle dans les guerres de 1996 et 1998.

Alors que dans la « guerre du Masisi » les deux « communautés » (aucune notion n'est adéquate pour qualifier la distinction) banyarwanda, Hutu et Tutsi, affrontaient les « autochtones », l'arrivée des réfugiés hutu du Rwanda va faire de la minorité tutsi la cible privilégiée des mobilisations identitaires. Comme l'a écrit Koen Vlassenroot (2006 : 57), « une nouvelle coalition faite de Hutu-Banyarwanda du Congo, du leadership⁹ des réfugiés, et de milices » voit le jour. On parlera alors de la constitution d'un « *hutuland* ».

Avec la seconde guerre du Congo, les deux Kivu seront pendant plusieurs années « gouvernés » (si l'on peut dire) par la rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie, parrainée et instrumentalisée par un régime rwandais dominé par les élites tutsi, et dans laquelle des Tutsi congolais occupent de fortes positions. Parmi les cartes que joue le RCD pour assurer son emprise sur le Congo oriental, il y a cependant au Nord-Kivu celle d'une alliance entre Tutsi et Hutu. Une puissante « ONG » mise en place par la rébellion, Tous pour la paix et le développement, et son président, Eugène Serufuli, devenu à la mi-2000 gouverneur de la province, seront les acteurs de cette politique (Bucyalimwe Mararo 2004). Sous le gouvernement de Serufuli, Goma est le centre d'une aire politique fortement autonomisée, parfois qualifiée de « République des volcans », dans laquelle les Hutu

⁸ De nombreuses études ont été consacrées, totalement ou partiellement, à ces questions. Renvoyons seulement, dans ce texte nécessairement bref, à un article récent constituant une bonne synthèse et donnant diverses références : Huggins 2010.

⁹ Les leaders qui s'imposent dans les camps de réfugiés ont souvent participé au génocide des Tutsi.

prédominant, mais en protégeant les positions et les intérêts des élites tutsi. Selon International Crisis Group (2005), 80 % des postes de l'administration à Goma et dans les territoires de Rutshuru et Masisi sont alors occupés par des Hutu.

Les élections de 2006 sont un dur rappel à la réalité pour le RCD qui n'obtient que 15 sièges sur 500 au plan national. Au Nord-Kivu, aux élections provinciales, l'ex-rébellion, que l'on dénommait « RCD-Goma », ne remporte que 7 des 38 sièges. En termes ethniques, alors que les Nande (l'ethnie largement majoritaire au « Grand Nord ») ont 22 députés, les Hutu n'en ont que 9, et les Tutsi, aucun (Bucyalimwe Mararo 2007).

C'est dans le contexte de ce brutal changement des rapports de force que l'on peut apprécier l'« affaire » du général Nkunda (Nkundabatware de son vrai nom) qui nous servira de fil conducteur pour l'analyse des métastases de la guerre au Kivu.

L'aventure de Nkunda ayant débuté bien plus tôt, il nous faut d'abord retracer succinctement les grandes étapes de sa trajectoire (Omasombo et Kennes 2006 ; de Villers 2009). Tutsi de Rutshuru, Nkunda, qui a entamé sa carrière militaire dans les rangs de l'Armée patriotique rwandaise, est, en octobre 1998, commandant au sein du RCD. Il dirige, en mai 2002, l'une des deux brigades qui procèdent à la sanglante répression d'une mutinerie d'éléments de l'armée rebelle à Kisangani. Sous la Transition ouverte en 2003, il est nommé général de brigade dans l'armée intégrée, mais il refuse de rejoindre son affectation à Kinshasa et se replie dans le Masisi. Il y prend la tête de groupes armés composites, et en juin 2004, il se joint au colonel Mutubetsi, un Tutsi munyamulenge du Sud-Kivu, pour occuper la ville de Bukavu. Cette entreprise vite contrée exprimait le mécontentement et les frustrations d'ex-rebelles du RCD au sein du régime de Transition et invoquait une menace de « génocide » pesant sur les Banyamulenge. Après de nouveaux épisodes guerriers, Nkunda rejoint le Masisi où il lancera, sous une forme plus structurée, un mouvement de rébellion.

Pendant un temps, Nkunda se manifeste peu, mais rassemble sous son commandement plusieurs milliers d'hommes : des brigades du RCD qui n'ont pas été intégrées dans l'armée réunifiée et de nouvelles recrues d'origines diverses. Il semble bénéficier, depuis l'affaire de Bukavu, de complaisances sinon de complicités dans le gouvernorat du Nord-Kivu, toujours conduit par Serufuli.

C'est le 25 juillet 2006, quelques jours avant le premier tour des élections présidentielles et législatives, que Nkunda annonce, lors d'une conférence de presse tenue dans sa base du Masisi, la création du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), un mouvement dont le principal objectif serait, selon les déclarations de son fondateur, de combattre toute politique

d'exclusion à l'égard de groupes minoritaires, qu'il s'agisse de ses « frères tutsi » ou d'autres communautés menacées.

Le chef d'état-major de Nkunda est Bosco Ntaganda, lui aussi Tutsi, qui a eu une trajectoire particulièrement mouvementée lui ayant fait parcourir une grande partie du large éventail des rébellions et groupes armés (International Crisis Group 2007 : 9). Si les Tutsi paraissent dominants dans les structures du CNDP, les forces armées du mouvement sont composites, comprenant en particulier de nombreux Hutu, et il attire « des intellectuels d'autres communautés ethniques refusant de soutenir le gouvernement de transition ou craignant la perte de leur pouvoir après les élections » (Vlassenroot et Raeymaekers 2009 : 479). Il reste que les positions et revendications du CNDP, synthétisées dans un « cahier des charges » en mars 2007, mettent l'accent sur des questions particulièrement importantes pour les Tutsi congolais : le retour de ceux qui se sont exilés dans les pays voisins à la suite des conflits ethnico-fonciers des années quatre-vingt-dix, la lutte contre la rébellion hutu des FDLR.

Il y aura, en novembre 2006, en août et puis décembre 2007, des affrontements armés de grande ampleur entre le CNDP et les FARDC. En dépit de leur supériorité numérique, les forces de Kinshasa ne doivent qu'à l'intervention des casques bleus de la MONUC d'éviter d'importantes nouvelles conquêtes territoriales du CNDP, même peut-être la perte de Goma.

Incapable de venir à bout de cette rébellion/dissidence, Joseph Kabila dépêche le général Numbi pour négocier avec Nkunda. Un accord est conclu en janvier 2007 qui conduit à la formation de cinq brigades « mixant » des éléments de l'armée nationale et du CNDP. Ces brigades sont alors engagées contre les FDLR.

Le mixage renforce en réalité Nkunda. Il lui procure argent et équipement, alors que sa chaîne de commandement reste en place. À la fin 2007, il serait encore le commandant suprême de 3 000 à 5 000 hommes (Stearns 2008).

Le constat de son échec amène Joseph Kabila (ce sont lui et ses hommes de confiance, non le gouvernement de Kinshasa, qui décident) à déclencher, fin 2007, une offensive qui, à nouveau, se soldera par la victoire du CNDP. Contraint de renoncer à l'option militaire, le chef de l'État convoque à Goma en janvier 2008 une « conférence de paix ». Au terme de celle-ci, le CNDP et vingt autres groupes armés des deux Kivu signent des « actes d'engagement » censés mettre fin à leurs entreprises rebelles. Un programme appelé *Amani* (paix en swahili) est lancé qui doit permettre la mise en œuvre des résolutions.

Il y aura des progrès fort limités dans l'intégration des groupes armés aux forces régulières ou leur désarmement¹⁰. Et la position du CNDP ne

¹⁰ Pour ce qui suit, nous nous référons surtout à un rapport d'International Crisis Group (2010).

paraît guère affaiblie. Il continue à exercer une administration parallèle dans la région de Masisi-Rutshuru où il perçoit les taxes, contrôle les forces de police et les services de sécurité (Spittaels & Hilgert 2008).

Devant l'échec du programme *Amani*, Kinshasa revient à l'option militaire. Le 28 août 2008, l'armée nationale lance contre les forces rebelles de Nkunda ce qui est sa sixième offensive depuis 2004. C'est un désastre. Le CNDP est sur le point de s'emparer de Goma abandonné par les forces gouvernementales. Mais un changement politique régional déroutant s'opère alors (qui explique peut-être que les rebelles aient renoncé à prendre la capitale du Nord-Kivu). Kabila charge deux de ses proches, Katumba Mwanke et John Numbi, de préparer un accord avec le chef d'État rwandais, qui sera conclu en novembre. Les États-Unis, dans les coulisses, ont joué un grand rôle. L'accord prévoit une action militaire commune contre les FDLR. Nkunda est arrêté au Rwanda en janvier 2009. Le régime de Kigali semble avoir craint que les ambitions du général rebelle ne fassent échapper à son contrôle un Congo oriental qui pourrait replonger dans une guerre générale. Et la publication, en décembre 2008, d'un rapport d'experts des Nations unies prouvant les soutiens de Kigali au CNDP de Nkunda a suscité des menaces de sanctions financières de la part de « pays amis » (Suède, Pays-Bas, Grande-Bretagne), dont Kagame se devait de tenir compte.

En mars 2009, un nouvel accord entre Kinshasa et le CNDP sur l'intégration du mouvement rebelle dans l'armée nationale est signé. Le CNDP se présente désormais comme un parti politique appartenant à l'Alliance pour la majorité présidentielle de Joseph Kabila.

Bosco Ntaganda a succédé à Nkunda. Il est promu général dans l'armée nationale, alors que, depuis 2006, il est sous le coup d'un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale pour l'un des rôles qu'il a joués dans sa riche carrière rebelle, celui de chef milicien en Ituri.

Des fidèles de Nkunda font défection. Un certain nombre se retrouvent dans la milice d'un Front patriotique pour la libération du Congo (FPLC) créé par un certain Gad Ngabo dans le territoire de Rutshuru.

L'intégration militaire du « nouveau » CNDP reste peu effective, et il continue à exercer une administration parallèle dans une large partie du petit Nord-Kivu (United Nations 2010 : § 34-37 ; 2011 : § 305-308)¹¹. Ce qui change, c'est que ce sont les FDLR qui constituent désormais non plus seulement pour Kigali et le CNDP, mais aussi pour Kinshasa, l'ennemi déclaré numéro 1. Les FARDC, qui consacraient leurs impuissantes forces à combattre Nkunda tout en entretenant des relations complices avec les rebelles hutu rwandais, se retournent contre ces derniers. Dans cette nouvelle

¹¹ D'autre part, 400 à 800 combattants du CNDP seraient restés en dehors du processus d'« intégration » à l'armée régulière.

conjoncture, les FDLR, au Sud- comme au Nord-Kivu, nouent des alliances avec des groupes armés congolais opposés à l'accord avec le Rwanda et/ou à leur intégration dans l'armée nationale. Les Tutsi pro-Nkunda du FPLC à Rutshuru ainsi que les Tutsi banyamulenge des Forces républicaines fédéralistes au Sud-Kivu pourront faire partie de ces alliés circonstanciels de la rébellion hutu. Pour compliquer encore le tableau, des dissidents du régime rwandais (ainsi deux généraux qui se sont réfugiés en Afrique du Sud) cherchent à constituer au Congo un front anti-Kagame, rassemblant les FDLR, les fidèles de Nkunda, et divers autres groupes hostiles à Kigali en même temps que rétifs à l'autorité de Kinshasa (United Nations 2011 : § 115-122).

Kigali, pour sa part, s'emploie à raviver l'alliance entre Hutu et Tutsi du Nord-Kivu que, durant la guerre de 1998, le RCD-Goma, son allié vassalisé, avait, on l'a dit, entrepris avec quelque succès de mettre en œuvre sous le gouvernement de Serufuli. Sollicité par Kigali et Kinshasa, celui-ci s'efforce de remonter en scène (voir encore pour ceci et ce qui précède International Crisis Group 2010).

*

L'accord Kinshasa-Kigali de novembre 2008 se concrétise dans une opération militaire conjointe menée au Nord-Kivu en janvier-février 2009, sous le nom d'*Umoja Wetu* (Notre union) (pour cette opération, International Crisis Group 2009). Bosco Ntaganda en est le commandant adjoint. *Umoja Wetu* aura peu d'effets durables sur les FDLR. Ils réagissent par la dispersion et en gagnant des positions plus au sud. À la fin de cette brève opération, ils se regroupent et se réorganisent, et se livrent à des représailles contre les populations.

Umoja Wetu est suivi des opérations *Kimia II* (mars 2009) et *Amani Leo* (janvier 2010), entreprises par les seules FARDC et s'étendant cette fois au Sud-Kivu (International Crisis Group 2010). La force des Nations unies leur apporte son soutien, à la condition que les unités engagées épargnent les populations civiles. Cette condition s'apparente à un vœu pieux. Les populations civiles paient un lourd tribut aux opérations successives contre les FDLR et leurs alliés occasionnels.

De vrais combats se déroulent, et les FDLR, sans être démantelées, se retrouvent affaiblies. Selon la MONUSCO, entre le début 2009 et juin 2011, leur effectif combattant serait passé de 6 000-6 500 à 2 000 ou 3 000 hommes, et il aurait encore fortement décliné dans les mois suivants. Comme toutes les évaluations de ce type, ces chiffres doivent être considérés avec beaucoup de prudence, en tenant compte du fait que les FDLR sont toujours en mesure de procéder à de nouveaux recrutements parmi les réfugiés hutu et dans des viviers congolais.

En 2011, un vaste processus de réorganisation des FARDC déployées dans les deux Kivu suspend ou restreint les opérations militaires. En vue de regrouper des bataillons dispersés en régiments plus consistants, de remettre sur le chantier l'entreprise de fusion dans une même armée de militaires aux origines et trajectoires diverses, de restructurer le commandement, une grande partie de la troupe est cantonnée dans des « sites d'intégration ».

Précisons que les Hutu sont très nombreux au sein de ces forces armées. En 2009, la branche hutu d'une coalition de groupes *mayi mayi* du Nord-Kivu, les Pareco (cf. *infra*), avait, comme le CNDP, opté pour l'intégration dans les FARDC.

L'opération d'« enrégimentation » aurait confirmé ou renforcé au sein des FARDC le poids et la position des Tutsi du CNDP, et aussi dans une moindre mesure des Hutu du Pareco.

Dès lors, aux yeux des groupes « autochtones », la réorganisation de l'armée nationale au Kivu apparaît comme favorisant les Banyarwanda (Stearns 2011). Et dans le petit Nord-Kivu, le rapatriement des Tutsi réfugiés au Rwanda entrepris par le CNDP avive les tensions intercommunautaires (Tegera 2010).

Les opérations menées contre les FDLR renforcent d'une autre manière le CNDP. Elles lui permettent d'élargir son champ d'action en sortant de son fief. Alors qu'auparavant, ses ressources étaient surtout les pâturages des collines du Masisi et les taxes perçues sur les routes et aux frontières, désormais il succède aussi aux FDLR dans le contrôle de certains sites miniers (Braeckman 2010).

Pour combler les vides créés par les cantonnements de forces armées congolaises en voie de restructuration, la MONUSCO mène à partir de mai 2011 des opérations au Sud- (*Amani ya Kwele* - Paix durable) et au Nord-Kivu (*Amani Yetu* - Notre paix).

Esquisse de la situation à la veille des élections de 2011

Dans la période des guerres du Congo, les groupes *mayi-mayi* ont proliféré dans les deux Kivu, au Maniema, et dans le Nord-Katanga. Dans le district de l'Ituri, les conflits fonciers et les contentieux historiques entre communautés ethniques, en particulier entre « pasteurs » hema et « agriculteurs » lendu, ont conduit, dans le contexte de l'intervention de l'armée ougandaise et de l'expansion des rébellions nationales, à la multiplication de formations politico-militaires et à l'instauration d'une situation particulière de guerre et de violences.

Depuis 2003 et avec la fin de la transition, on assiste à une réduction générale de la belligérance et à une relative simplification du tableau des

groupes armés. Cependant, encore en 2011, les rapports hebdomadaires de la MONUSCO sur la situation militaire, ou les chronologies, elles aussi hebdomadaires, établies par Jean-Claude Willame¹², livrent à chaque fois, surtout pour la moitié orientale du pays, des listes impressionnantes d'affrontements armés, d'agressions contre des civils, de viols, de pillages... Les auteurs de ces violences sont l'un ou l'autre des nombreux groupes armés que l'on qualifie de « résiduels », mais aussi des éléments des FARDC, et puis encore des « bandits armés ». Au-delà du phénomène de la multiplication de milices, les guerres et les conflits locaux ainsi que la domination exercée pendant des années par le RCD-Goma et d'autres mouvements rebelles ne se maintenant que par la force, ont provoqué une « brutalisation » générale de la société. S'il est probable que le nombre total des victimes civiles de la violence, en particulier des victimes de viols, tende à décroître, il faudra des études de synthèse faites avec quelque recul pour apprécier les tendances d'évolution que l'on pouvait observer dans la période précédant les élections de 2011.

En dépit du caractère très incertain des informations et d'une réalité extrêmement mouvante, tentons de recenser et caractériser, région par région, les principaux groupes armés subsistants et l'état des situations conflictuelles. Nous nous appuyerons en particulier sur les évaluations les plus récentes des services d'études de la Mission des Nations unies¹³, ainsi que sur le dernier rapport du groupe d'experts sur la RDC institué par le Conseil de sécurité (United Nations 2011).

En Ituri, une offensive militaire menée par les FARDC en 2009 a conduit à un « considérable affaiblissement » des milices encore actives (Spittaels et Hilgert 2010). Dans les années précédentes, la Mission des Nations unies et d'autres acteurs internationaux avaient consacré à ce district des initiatives et efforts spécifiques en matière de désarmement et pacification. Les interventions sélectives de la Cour pénale internationale illustrent, notons-le, l'attention particulière consacrée à l'Ituri. En plus de Jean-Pierre Bemba, trois Congolais sont emprisonnés à La Haye dans l'attente de leur jugement : tous trois étaient des chefs de milices en Ituri ; en outre, c'est pour son rôle dans les FPLC, organisation politico-militaire des Hema dans le district, que Bosco Ntaganda fait l'objet, nous l'avons dit, d'un mandat d'arrêt de la CPI.

Si l'on se fie aux estimations des Nations unies, les seuls groupes armés subsistant en Ituri seraient la milice de création récente du Front populaire pour la justice au Congo (FPJC), composée de Lendu, forte d'une centaine de combattants, et la milice hema des Forces de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI) avec ses 200 à 250 combattants.

¹² Éphémérides Grands-Lacs africains, consultable en ligne.

¹³ Celles-ci faisant l'objet d'une diffusion restreinte, nous n'en donnerons pas les références.

Dans la région du Parc national de la Maiko, frontalière entre la Province-Orientale et le Maniema, deux groupes continuent à refuser l'intégration au sein des FARDC : les *Mayi mayi* du « Major Luc » au nombre de 100 à 150 qui seraient composés pour une part de déserteurs de l'armée nationale, et les *Mayi mayi* « *Simba* », peut-être un millier d'hommes, dont l'histoire s'enracine dans les rébellions des années soixante et les conflits armés des années quatre-vingt-dix.

Au Nord-Katanga, un mouvement *mayi mayi* s'est fortement développé lors de la guerre de 1998, au départ de milices d'autodéfense populaire créées par le gouvernement de Kinshasa. Avec à sa tête le « commandant Gédéon », ce mouvement a sévi avec une particulière brutalité dans une vaste zone appelée le « triangle de la mort ». Il ne se manifeste plus beaucoup, mais il disposerait encore de 350 à 400 combattants. Emprisonné depuis 2006, Gédéon K. Mutanga a été condamné à la peine capitale en 2006. En juillet 2011, l'attaque de la prison de la Kassapa près de Lubumbashi par un commando non identifié a libéré un millier de détenus, parmi lesquels Gédéon et des partisans de la cause indépendantiste katangaise.

Ce sont les deux provinces du Kivu qui demeurent le foyer majeur des affrontements et violences.

Au Nord-Kivu, les services d'enquête des Nations unies recensaient en juillet 2011 dix groupes armés congolais, et deux groupes étrangers, les FDLR et les ADF.

Présents dans les deux Kivu, les FDLR auraient été ramenés en quelques années de plus de 6 000 à 1 000-1 500 combattants¹⁴. Affaiblis par des tensions entre leurs leaders ainsi que sur le plan de leurs liaisons et de leurs soutiens extérieurs, ils conservent cependant une organisation aguerrie et occupent une position stratégique dans les rapports conflictuels complexes et fluctuants des communautés ethniques et des États dans la région des Grands Lacs.

Les ADF, Allied Democratic Forces, ou ADF/NALU, sont des rebelles implantés dans le massif du Ruwenzori, se réclamant de la défense des musulmans ougandais face au régime Museveni. En 2010, les FARDC, en concertation avec Kampala, ont engagé sans grand succès des opérations contre cette rébellion (United Nations 2011 : § 41 et suivants). On estime que les ADF disposent encore d'un millier de combattants. Du fait de leur maîtrise d'une zone frontalière accidentée, de sympathies dont ils

¹⁴ Ce dernier chiffre est une estimation de la MONUSCO datée de septembre 2011. Le rapport final d'experts transmis au Conseil de sécurité en octobre 2011 retient encore le chiffre que la Mission des Nations unies avançait en juin, soit celui d'un maximum de 3 000 combattants (2 000 à 3 000), en ajoutant que, selon les services de renseignement rwandais, les FDLR compteraient 4 355 hommes (United Nations 2011 : § 71).

bénéficient en milieu nande, du rôle qu'ils pourraient chercher à jouer dans les bouleversements en cours en Afrique orientale, ils restent un acteur non négligeable, aux évolutions imprévisibles.

Dans la région frontalière avec l'Ouganda, mais beaucoup plus au sud, dans le territoire de Rutshuru, nous avons signalé plus haut la naissance d'un mouvement, le FPLC, dans lequel se retrouvent des fidèles du général Nkunda. Il semble surtout animé par l'opposition au régime rwandais de Kagame. Son leader politique, Gad Ngabo, aurait été arrêté en Ouganda en juin 2010, et le FPLC apparaît affaibli par la perte d'autres leaders et des ralliements à Bosco Ntaganda.

Les autres groupes armés du Nord-Kivu sont des groupes *mayi mayi*. La question du CNDP, de son emprise sur le petit Nord-Kivu, et de la manière dont il a maintenu une chaîne parallèle de commandement tout en intégrant des milliers de ses hommes dans les FARDC, est le facteur déterminant les évolutions de la nébuleuse *mayi mayi*.

Dans les premiers mois de 2007, pour lutter contre la menace de création d'un « *Tutsi land* » dans les territoires de Masisi, Walikale, Rutshuru, une alliance de différentes milices se constitue sous le nom de Patriotes résistants congolais (Pareco), avec à sa tête un Nande, le « colonel » Lafontaine. Ils sont implantés au grand Nord-Kivu dans les élites et la population nande. Les Pareco ont aussi une importante composante hutu (les Pareco-Mugabu) dont le commandement opéra en 2009 pour l'intégration aux FARDC. Les Pareco-Lafontaine seraient aujourd'hui 200 à 300, mais leur leader chercherait à reprendre le contrôle d'une floraison de petits groupes *mayi mayi* (quelque 500 !) des territoires de Lubero et Beni qui ont appartenu à l'Alliance initiale (United Nations 2011 : § 266).

Dans les territoires de Masisi, Walikale, Rutshuru, plusieurs autres groupes *mayi mayi* partagent avec les Pareco-Lafontaine l'objectif de la défense des « autochtones » contre les Banyarwanda, en visant avant tout dans cette catégorie la composante tutsi¹⁵. Le plus puissant de ces groupes serait l'APCLS (Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain) (Hunde, 500 à 1 000 hommes). En juin 2011, dans un contexte de rivalité pour le contrôle de sites miniers, il s'est confronté victorieusement aux *Mayi mayi Cheka* (ethnie Nyanga, 250 à 500 hommes) (United Nations 2011 : § 192, 225). Il faut encore signaler les *Mayi mayi Kifuaqua* (Tembo, 300 hommes), dans la région de Walikale frontalière avec le Sud-Kivu. En janvier 2011, une partie de cette milice a intégré les forces armées nationales.

Au Sud-Kivu, la MONUSCO comptabilise quatorze groupes armés « résiduels », dont deux étrangers (FDLR et FNL burundais).

¹⁵ Un article d'un journaliste local dresse un tableau succinct de la situation au Nord-Kivu en juin 2010 montrant sa complexité et sa fluidité (Rudahigwa 2010).

Mis à part les groupes étrangers et divers petits groupes *mayi mayi* dits d'« autodéfense », en particulier chez les Tembo du territoire de Kalehe au nord, les groupes armés encore actifs se concentrent surtout au sud de Bukavu dans la région des hauts plateaux d'Uvira et dans la plaine de la Ruzizi, frontalière avec le Burundi.

Comme dans la province du Nord, la conflictualité se structure d'une part autour de la question des relations entre populations « autochtones » et « allochtones », d'autre part dans la période récente (depuis surtout la conférence de paix de Goma de janvier 2008), autour du problème de l'intégration dans l'armée nationale des différents groupes armés, et par là des rapports avec le pouvoir de Kinshasa.

Dans les territoires d'Uvira et Fizi, les « allochtones » dont le statut (droits sur la terre et détention du pouvoir coutumier) est contesté sont des Barundi de la plaine de la Ruzizi, et surtout une catégorie particulière de Tutsi, les Banyamulenge des hauts plateaux de Minembwe/Itombwe¹⁶. En ce qui concerne ces derniers, population pratiquant l'élevage, la question de la transhumance des troupeaux sur les terroirs agricoles est un facteur majeur de conflictualité.

Les Banyamulenge ont joué un grand rôle au cours de la guerre de 1998 dans le développement du RCD, mais une importante fraction d'entre eux, emmenée par le commandant Masunzu, est entrée en conflit armé avec la rébellion et ses parrains rwandais. Rallié à Joseph Kabila, Masunzu, nommé général en 2003, commande à Minembwe une brigade composée de Banyamulenge. En 2007, une fraction de cette communauté réunie au sein d'un Front républicain fédéraliste (FRF) affronte Masunzu. Cette nouvelle « rébellion » est provoquée d'une part par des ambitions déçues chez ceux qui n'ont pas bénéficié de promotions dans le cadre de la transition politique et des restructurations de l'armée nationale, d'autre part par le sentiment d'une trahison dans le chef de Masunzu, accusé en particulier d'avoir renoncé au territoire autonome de Minembwe que les Banyamulenge avaient obtenu sous le « règne » du RCD. Les débordements de l'armée nationale engagée contre le Front républicain fédéraliste lors des opérations *Kimia II* et *Amani Leo* vont renforcer le soutien populaire dont il bénéficie au sein de sa communauté. Fin 2010, des commandants du FRF acceptent cependant l'intégration aux FARDC, en obtenant que leurs hommes puissent demeurer à Minembwe dans le cadre d'une unité militaire spécifique, et que dès lors ils conservent un certain pouvoir autonome dans la zone. Une fraction des FRF, dont on ne peut estimer l'importance numérique, refuse cependant l'intégration à l'armée nationale, et poursuit son entreprise rebelle¹⁷.

¹⁶ Pour une vue d'ensemble, voir en particulier : *Life & Peace Institute* (2011).

¹⁷ Pour ce qui précède et ce qui suit, on s'est appuyé sur différents articles diffusés en 2011

Les « faveurs » faites aux Banyamulenge des FRF lors de leur intégration, et celles qui ont bénéficié aux Tutsi du CNDP lors de la restructuration des forces armées dans les deux Kivu (cf. *supra*, 2.1 *in fine*), avivent dans ce Sud-Kivu méridional comme ailleurs les conflits communautaires.

Le principal groupe armé « autochtone » serait ici celui des *Mayi mayi Yakutumba*. Il a été créé en 2007 par un capitaine déserteur des FARDC (dénommé Amuli, *alias* Yakutumba), au sein de la population bembe qui avait été le vivier d'importants mouvements miliciens durant la période de guerre. Les Bembe ont un contentieux historique particulier avec les Banyamulenge. La création de cette nouvelle formation *mayi mayi* répond à différents griefs que nourrissent aussi les autres milices des ethnies « autochtones » à l'égard du régime de Joseph Kabila : tolérance envers les exigences des Banyamulenge, marginalisation des *Mayi mayi* dans le processus d'intégration de l'armée, « excès » des FARDC dans leurs opérations militaires.

Les « Yakutumba » regrouperaient quelque 250 combattants. Ils nouent des alliances, en particulier pour l'exploitation des ressources minières, avec des FDLR ainsi qu'avec les éléments subsistants de la rébellion hutu burundaise des Forces nationales de libération, active dans cette région du Congo depuis une vingtaine d'années.

Évoluant au sein d'autres ethnies « autochtones », il y a encore dans ce même sud du Sud-Kivu différents groupes *mayi mayi* de petite envergure. Ils sont en partie formés de déserteurs des FARDC, un phénomène qui traduit les ratés de l'intégration militaire¹⁸.

*

Il faut nous arrêter enfin brièvement, pour clore ce tour d'horizon des acteurs de conflits armés, sur la question très spécifique de la Lord's Resistance Army (LRA). Cette question, ces derniers mois surtout, fait l'objet de nombreux rapports et articles, des préoccupations de diverses ONG internationales, ainsi que du Conseil de sécurité des Nations unies et des États-Unis. En octobre 2011, le président Obama a annoncé l'envoi d'une centaine de militaires pour assister l'armée ougandaise dans ses opérations contre la LRA.

La LRA est une rébellion ougandaise dirigée par un chef aguerri et s'affirmant habité par des forces spirituelles, Joseph Kony. C'est une rébellion au caractère à la fois messianique et politique, qui se réclame de la défense

sur le site *Congo Siassa* de Jason Stearns, consacrés aux groupes armés et aux problèmes de l'intégration dans les FARDC. Deux de ces articles, portant respectivement sur les FRF (10/08/2011) et sur les *Mayi-mayi Yakutumba* (1/08/2011), ont pour auteure Judith Verweijen.

¹⁸ Cf. en particulier *Congo Siassa* : « Troubles in the integration of armed groups » (14/06/2011) et « New armed groups appear in South Kivu » (15/09/2011).

de la communauté acholi face au régime Museveni. Refoulée par l'armée ougandaise, la LRA s'est implantée au Sud-Soudan, et puis, à partir de la fin de 2005, en RDC, dans la zone du Parc national de la Garamba dans le district du Haut-Uele, au Nord-Est du pays (voir en particulier : International Crisis Group 2011 ; Human Rights Watch 2010). En décembre 2008, avec le soutien américain, l'armée ougandaise a lancé contre elle en territoire congolais l'opération *Lightning Thunder*. Elle ne semble pas avoir affaibli la rébellion qui a recouru à sa tactique habituelle de fractionnement en petites unités très mobiles, et qui, ignorant les frontières, circule aujourd'hui entre la RDC, la République centrafricaine et le Sud-Soudan. Ses qualités en termes d'organisation, d'endurance et de discipline, les tensions et rivalités entre l'armée congolaise et la force expéditionnaire ougandaise, la faible priorité accordée par les États concernés à une rébellion cantonnée dans des zones périphériques, et qui ne représente une réelle menace que pour les populations locales, expliquent la résilience de la LRA. On s'accorde cependant pour lui attribuer une force combattante très réduite : 150 à 300 hommes (dans les trois pays où elle est active ?). Mais il faut tenir compte du fait que le recours régulier à l'enlèvement de jeunes civils, réduits en servitude ou endoctrinés et transformés en combattants, permet à la LRA de combler ses pertes et de disposer d'un effectif variable et mobile de nouvelles recrues, impossible à évaluer.

Du fait de son extrême brutalité, de la terreur qu'elle exerce et suscite, cette rébellion provoque un désastre humain qui paraît « disproportionné » : depuis 2008, elle aurait provoqué en RDC le déplacement de quelque 440 000 personnes. Et elle y a tué ou enlevé plusieurs milliers de civils.

3. Considérations finales

Cet article avait pour objet l'évolution depuis la période des guerres des groupes armés et des mouvements rebelles, et leur situation à la veille des élections de la fin 2011. L'analyse a montré la diversité et la complexité des dynamiques conflictuelles, diversité et complexité d'autant plus grandes que des conflictualités importées viennent se greffer sur celles produites par l'histoire congolaise. On a entrepris de caractériser les principaux acteurs et de mettre en évidence les lignes de force des changements et recompositions des champs de conflit. Mais, dans les limites d'un tel article, on ne pouvait montrer, sauf parfois par de brèves indications ou allusions, comment les évolutions particulières récentes s'inscrivent dans des processus historiques plus généraux (cf. *supra* note 2).

Cette analyse n'a guère fait de place à la question des enjeux économiques portant sur l'accaparement des ressources minières, alors que la littérature sur

les conflits armés dans une région comme le Congo oriental met fortement l'accent sur le rôle de la compétition pour ces ressources, et que l'on assiste dans la période récente à différentes initiatives internationales, en particulier américaines, cherchant à réduire à merci les auteurs de guerre par le contrôle et la régulation de l'exploitation et de la commercialisation des « minerais de sang ». Le gouvernement de Kinshasa, lui-même, s'est revendiqué de cette démarche quand il a décrété, de septembre 2010 à mars 2011, l'interdiction des exportations minières à partir de l'Est congolais. Cette mesure temporaire semble avoir eu pour principal effet de perturber l'économie locale formelle et informelle, au détriment des entreprises et de la population¹⁹.

Critiquant les approches mettant l'exploitation illégale des ressources naturelles au cœur du conflit congolais, Dominic Johnson faisait l'observation suivante : « Les belligérants peuvent utiliser les revenus des ressources naturelles dans le but de faire la guerre, mais cela ne signifie pas qu'ils font la guerre afin d'utiliser les revenus des ressources naturelles. » Et il écrivait plus loin : « Les conflits autour des mines dans les Kivu sont généralement liés à d'anciens conflits sur la propriété des terres, la terre ayant été l'objet de discorde longtemps avant que les minéraux ne deviennent économiquement pertinents » (Pole Institute 2010 : 43). Dans un autre article, le même auteur soulignait que, depuis 1993, la dimension économique des conflits dans le Congo oriental porte fondamentalement sur l'accès à la terre ainsi que le contrôle des routes commerciales, en faisant par là intervenir les facteurs de l'ethnicité et de la nationalité ; ceux-ci en effet régissent la détention du pouvoir « coutumier » sur les terroirs communautaires et jouent de façon générale un grand rôle dans la compétition pour l'exercice du pouvoir (Johnson 2009).

Notre trop brève et schématique analyse tend à confirmer la justesse de cette ligne d'interprétation. Dans la genèse des conflits, en particulier au Congo oriental, la question des rapports communautaires aux terroirs et territoires est une dimension primordiale. Les enjeux économiques ne peuvent être dissociés d'enjeux plus généraux déterminés par les rapports entre des groupes sociaux historiquement constitués, et ils sont loin de se réduire au contrôle des sites miniers. Il reste cependant que nous n'avons pas pu suffisamment souligner le rôle de la compétition pour les ressources naturelles, non seulement dans l'entretien donc la persistance des groupes armés, mais aussi dans leurs évolutions et l'évolution des rapports qui les lient ou les opposent.

Nous avons particulièrement mis l'accent sur les conflits à différents niveaux entre « autochtones » et « allochtones », et montré l'importance

¹⁹ Voir en particulier des articles de D. Johnson, P. P. Rudahigwa, et A. Tegera dans un dossier de Pole Institute (2010).

récurrente dans les deux Kivu de la question des Banyarwanda. Ailleurs, nous avons également mis en lumière le rôle d'identifications ethniques ou ethnico-régionales. Notre analyse ne conduit en rien cependant à faire de l'ethnicité un facteur primordial et univoque d'explication. Le facteur ethnique intervient en lien à chaque fois avec les questions de la terre, de l'accès aux ressources, et du pouvoir, dans des contextes sociaux et politiques évolutifs qui déterminent le rôle qu'il est amené à jouer. Et, on l'a vu en évoquant en particulier les divisions et les positionnements variables des Hutu et des Tutsi, une même référence ethnique fonde et alimente des engagements et des alliances divers et changeants.

Bibliographie

- Braeckman, C. 2010. « Des alliances contre nature se nouent au Kivu », *Le carnet de Colette Braeckman*. www.lesoir.be, 29/11/2010.
- Bucyalimwe Mararo, S. 2004. « Le TPD à Goma (Nord-Kivu) : mythes et réalités ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*. Anvers-Paris : Centre d'études de la région des Grands Lacs-L'Harmattan, pp. 139-170.
- Bucyalimwe Mararo, S. 2007. « Les élections de 2006 et l'ordre post-transition au Kivu : changements et continuités ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2006-2007*. Anvers-Paris : Centre d'études de la région des Grands Lacs-L'Harmattan, pp. 243-271.
- de Villers, G. 2009. *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*. Tervuren-Paris : Institut africain-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 75 »).
- Huggins, Ch. 2010 (nov.). *Land, Power and Identity. Roots of Violent Conflict in Eastern DRC*. International Alert, pp. 1-48 (www.international-alert.org).
- Human Rights Watch. 2010 (mars). *Democratic Republic of Congo. Trail of Death. LRA Atrocities in Northeastern Congo*.
- International Crisis Group. 2005 (30 mars). *The Congo's Transition is Failing: Crisis in the Kivus*. ICG (coll. « Africa Report 91 »).
- International Crisis Group. 2007 (31 octobre). *Congo: Bringing Peace to North Kivu*. ICG (coll. « Africa Report 133 »).
- International Crisis Group. 2009 (9 juillet). *Congo : Une stratégie globale pour désarmer les FDLR*. ICG (coll. « Rapport Afrique 151 »).
- International Crisis Group. 2010 (16 novembre). *Congo : Pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*. ICG (coll. « Rapport Afrique 165 »).

International Crisis Group. 2011 (17 novembre). *The Lord's Resistance Army: End Game?* (coll. « Africa report 182 »).

IRIN (service d'information des Nations unies). 2011 (25 juillet). *Analyse : l'enlèvement dans l'est de la RDC risque fort de gâcher les élections.*

Johnson, D. 2009 (juillet). « Minerals and conflict in Eastern DRC ». *Discussion Paper*. Goma : Pole Institute.

Lemarchand, R. 2009. *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphie (Pennsylvanie) : University of Pennsylvania Press.

Life & Peace Institute. 2011. *Au-delà des « groupes armés » : conflits locaux et connexions sous-régionales. L'exemple de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC).*

Marchal, R. & Messiant, Ch. 2001. *Une lecture symptomale de quelques théorisations récentes des guerres civiles*, texte présenté le 6 mars 2001 à un séminaire sur « les acteurs intérieurs des conflits en Afrique ». Paris : CERI.

Nations unies-Division des droits de l'homme de la MONUC & Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. 2008 (mai). *Enquête spéciale sur les événements de février et mars 2008 au Bas-Congo.*

Omasombo, J. & Kennes, E. 2006. *Biographies des acteurs de la transition (juin 2003-juin 2006)*. Tervuren-Kinshasa-Lubumbashi : MRAC-CEP-CERDAC.

Pole Institute. 2010 (nov.). *Les Minerais « de sang » : un secteur économique criminalisé à l'Est de la RD Congo*. Goma.

Prunier, G. 2009. *From Genocide to Continental War. The "Congolese" Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*. Londres : Hurst Publishers Ltd.

Reyntjens, F. 2009. *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge University Press.

Rudahigwa, P.-P. 2010. « Regain d'insécurité au Nord-Kivu ». Goma : Pole Institute (coll. « Échos de Goma et d'ailleurs »).

Spittaels, S. & Hilgert, T. 2008. *Cartographie des motivations derrière les conflits : le cas de l'Est de la RDC*. Anvers : IPIS-Fatal Transactions.

Spittaels, S. & Hilgert, T. 2010. *Cartographie des motivations derrière les conflits : Province orientale (RDC)*. Anvers : IPIS-Fatal Transactions.

Stearns, J. 2008. « Laurent Nkunda and the National Congress for the Defense of the People (CNDP) ». In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, série citée, pp. 245-267.

Stearns, J. 2011. « Restructuring of Congolese Army Produces Resentment ». Site *Congo Siassa*, 29 juillet 2011.

Tegera, A. 2010 (février). « Perspectives for peace in Kivu today » (octobre 2009). In Pole Institute, *Guerillas in the Mist*, Goma, pp. 30-35.

Tull, D. M. 2005. *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*. Hambourg : Institut für Afrika-Kunde.

United Nations, Security Council. 2010 (25 mai). *Interim Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.

United Nations, Security Council. 2011 (2 décembre). *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*.

Vlassenroot, K. 2006. « A societal view on violence and war. Conflict and militia formation in Eastern Congo ». In P. Kaarsholm (éd.), *Violence, Political Culture and Development in Africa*, Oxford- Athens-Pietermaritzburg : James Currey-Ohio University Press-University of KwaZulu-Natal Press, pp. 49-65.

Vlassenroot, K. & Raeymaekers, T. 2009. « Kivu's intractable security conundrum ». *African Affairs* 108/432 : 475-484.

Willame, J.-C. 1997. *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*. Bruxelles-Paris : Institut africain/CEDAF-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 25 »).

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

COMPRENDRE LA VIOLENCE AU CONGO-KINSHASA. UN OUVRAGE DE JASON K. STEARNS

Gauthier de Villers

Jason Stearns occupe une place reconnue dans le domaine de la recherche et de l'expertise sur la période des guerres régionales et civiles ouverte en 1996 en République démocratique du Congo. C'est en 2001 que commence sa carrière congolaise. Après avoir travaillé à Bukavu avec Héritiers de la Justice, une ONG locale se consacrant à la défense des droits de l'homme, il a eu des engagements dans le cadre de la Mission des Nations unies au Congo et dans celui d'International Crisis Group, l'influente ONG qui a pour objet l'analyse des situations de conflit en vue de recommander des politiques de prévention et de pacification. Il a créé un site de qualité *Congo Siassa*, sur lequel il diffuse ses analyses concernant l'actualité congolaise et celles d'autres contributeurs, et les soumet à la discussion des internautes. Il finalise aujourd'hui un Ph. D. en sciences politiques à la Yale University. Le présent article est consacré à son premier ouvrage, récemment paru (Stearns 2011).

1. L'originalité d'une démarche

Le titre de l'ouvrage *Dancing in the Glory of Monsters* est inspiré de propos tenus par Laurent Désiré Kabila le 19 novembre 1997, quelques mois après sa prise de pouvoir. Interpellant ceux qui, du fait du rétablissement du nom Congo, devenaient des ex-Zaïrois, le nouveau président avait alors déclaré : « Qui n'a pas été mobutiste dans ce pays ? Il n'y a que nous qui avons résisté contre ce mal. Les trois quarts du pays y sont passés. On vous a vus danser à la gloire du monstre¹. »

On peut trouver dans le titre choisi par Stearns comme un écho à celui que Lieve Joris avait donné au récit de ses voyages au Congo dans les années 1997 et 1998, *Danse du léopard* (Joris 1998). Le léopard ayant été le totem du maréchal Mobutu, Lieve Joris évoquait par son titre les derniers soubresauts de l'animal mortellement blessé et les convulsions de la société

¹ Ces propos sont reproduits, comme le signale Stearns, dans de Villers et Willame (1998 : 85).

arrachée à ses griffes. Jason Stearns, par le sien, donne à entendre que la société congolaise, une quinzaine d'années après la chute de Mobutu, malgré la fin du « cycle du léopard² », est toujours sous l'emprise d'un pouvoir au caractère maléfique. On verra l'importance décisive qu'il confère à la nature du « système politique », pour expliquer un état du Congo livré à « la guerre de tous contre tous ».

Le récit de voyage de Lieve Joris est tissé de rencontres diverses (personnalités du mobutisme et du nouveau régime, jeunes recrues de l'« armée de libération », artistes-peintres et intellectuels, gens des rues et de la brousse). L'auteure ne traite pas les personnages de son livre en témoins devant lesquels elle s'effacerait, mais noue avec eux des relations et de vrais dialogues. Un politologue, grand spécialiste de l'Afrique centrale, lui écrira : « Je pense que ton bouquin est la meilleure description “phénoménologique” du Congo contemporain. Cela donne de la chair aux travaux de science politique³. »

L'ouvrage de Stearns, tout en étant l'exposé des résultats d'une démarche d'enquête et non un récit de voyage, présente la même vertu. Se fixant l'objectif « de voir le conflit [congolais] à travers les yeux de ses protagonistes » (p. 6), son auteur accorde une grande place et une importance majeure aux récits que lui ont faits certains de ces protagonistes, il fait état de ses observations et réactions à l'occasion de ses rencontres, décrit les lieux où elles se sont déroulées, ou encore ceux où se sont passés les événements relatés. Comme Lieve Joris, il a le souci de développer une relation personnelle avec les acteurs/témoins qu'il fait parler. Il évoque les liens d'amitié qu'il a ainsi créés, une amitié qui, plusieurs fois, vient se heurter, on le verra, à ce qu'il apprend, grâce à eux-mêmes ou à d'autres sources, de comportements et actions de ses interlocuteurs. Comme celui de Lieve Joris encore, son ouvrage a une grande qualité littéraire et emprunte à certains égards au genre de la fiction. Il ne cite pas longuement les propos mêmes des acteurs dont il relate les faits et gestes, mais, à partir de leurs propos, en les complétant ou les

² Je fais allusion au documentaire *Le Cycle du serpent* réalisé en 1992 par le cinéaste Thierry Michel avec la collaboration d'Aubert Mukendi. En ce début de la première période de transition congolaise, le despote contesté et chancelant, mais recourant pour survivre à la ruse et à la tromperie, avait perdu les attributs du léopard, et était associé, dans la presse, et dans le discours populaire, au serpent. Poursuivant le jeu des métaphores animalières, on pourrait dire que Laurent Désiré Kabila a placé son court règne sous le signe du lion, l'animal totem des rébellions des années soixante dont il fut l'un des leaders, et que, après son assassinat, avec les manipulations du discours et des procédures de la « bonne gouvernance » et de la démocratie représentative, s'est ouvert (quoique sous des formes plus complexes que le précédent) un nouveau cycle du serpent...

³ Il a été fait état de cette lettre lors d'une présentation du livre à Bruxelles, en présence de l'auteure. Je ne donne pas le nom du politologue parce qu'il s'agissait d'une correspondance privée.

enrichissant par d'autres sources, en puisant dans sa connaissance du pays, en faisant quelque appel – pour dépeindre le décor et l'atmosphère – à son imagination, il construit des récits colorés et vivants qui, parfois, visent plus à la vraisemblance qu'à la véracité factuelle.

Dans plusieurs chapitres ou sections de chapitre, c'est l'histoire de l'un ou l'autre acteur historique (majeur ou plus modeste) qui lui sert de fil conducteur ou d'illustration privilégiée, pour la relation d'un événement ou la description d'une situation. Ainsi, dans le chapitre consacré à l'« héritage du génocide » rwandais, il se réfère, tout au long d'une analyse étayée par des lectures, à la trajectoire et au discours d'un officier supérieur du régime Habyarimana, Paul Rwarakabije. Celui-ci, après avoir combattu le nouveau pouvoir rwandais en tant que commandant de la rébellion hutu implantée au Congo, a choisi de rallier le régime Kagame qui a fait de lui un général-major. Le chapitre portant sur la fuite des réfugiés hutu pourchassés à travers le Congo par l'armée rwandaise et l'AFDL, l'Alliance rebelle congolaise, est nourri et en bonne partie inspiré par le témoignage de l'un de ces réfugiés, Béatrice Umutesi (2000)⁴. Celui concernant la question des Banyamulenge est dans une large mesure construit autour de la mémoire et des points de vue de l'un d'entre eux, Benjamin Serukiza, qui fut premier vice-gouverneur du Sud-Kivu sous le règne de l'AFDL. Des récits comme ceux ayant pour objet des massacres commis par l'un ou l'autre des belligérants, la débâcle de l'armée zaïroise en 1996-1997, le déclenchement de la guerre de 1998 à Kinshasa, etc. reposent de manière privilégiée sur des témoignages directement recueillis par l'auteur. Et, derniers exemples, c'est par le portrait de Wamba dia Wamba, premier président du Rassemblement congolais pour la démocratie, et par celui de Jean-Pierre Bemba, président du Mouvement de libération du Congo, que Stearns aborde l'analyse des deux grandes rébellions déclenchées en 1998, et c'est sur le portrait de ces deux personnalités singulières qu'il fonde sa description de ces mouvements rebelles.

L'intérêt des témoignages recueillis, la profondeur de la relation que l'auteur entretient avec les acteurs et la perception sensible des événements que cela lui permet, aussi l'efficacité de son écriture, le caractère vivant et prenant de ses récits, sont des qualités majeures de l'ouvrage relevées dans plusieurs comptes rendus. Nicholas Van de Walle souligne dans *Foreign Affairs* (mai-juin 2011) que le mérite de Stearns est le « judicieux mélange d'empathie et de distance » dont il fait preuve dans la relation de ses rencontres et le récit des événements. Andrew Mc Gregor écrit dans *The Economist* (28/4/2011) : « M. Stearns n'est pas une autorité scientifique (*a scholar*) sur l'Afrique centrale à la manière de René Lemarchand et de Gérard Prunier. Mais il est

⁴ Stearns se réfère à cet ouvrage, mais aussi à des entretiens qu'il a eus avec l'auteur.

probablement celui qui y a le plus voyagé⁵ et l'observateur de la guerre qui a frappé cette région le plus minutieux et le mieux doté d'empathie. » Citons encore Harry Verhoeven (*African Arguments*, 2/8/2011) qui, avant de se livrer à des observations critiques sur lesquelles je reviendrai, loue Stearns pour avoir réussi à traiter son objet « d'une manière réellement captivante », ainsi que pour avoir « donné vie à une histoire très complexe en mettant en rapport (*balancing*) des légendes colportées dans les villes congolaises, avec une analyse historique et la discussion de la manière dont des leaders régionaux aussi bien que des chefs de village perçoivent la réalité ». Verhoeven précise le sens de cette appréciation en observant que, dans le contexte congolais, établir la véracité d'un fait n'est peut-être pas la chose la plus importante : « [Laurent Désiré] Kabila peut avoir ou ne pas avoir enfermé des millions de dollars en cash dans une toilette exigüe de son bureau [selon une rumeur que rapporte Stearns – page 176] ; ce qui importe réellement, c'est ce que dit cette histoire (son *deeper message*) sur la paranoïa du *Mzee*, sur l'obsession congolaise des fortunes cachées, sur le style chaotique de gouvernement de l'AFDL. » À propos de cette question de la recherche d'une vérité factuelle, Stearns lui-même, au terme d'un examen de différentes hypothèses concernant l'assassinat de Laurent Désiré Kabila, observe que le chercheur est au Congo victime d'« un tissu de rumeurs et d'allégations, comme si le pays lui-même était le matériau (*stuff*) d'une fiction postmoderne » (p. 282).

2. Dr Jekyll et Mr Hyde

On se rappelle le célèbre roman de Robert Louis Stevenson, *L'Étrange Cas du Dr Jekyll et de Mr Hyde*, où le Dr Jekyll, un homme de bonnes mœurs et réputation, devient par moments Mr Hyde, un personnage dépourvu de toute conscience, qui violente une jeune fille, commet un crime...

Le leitmotiv de l'ouvrage de Stearns est le constat d'une forme de dédoublement de personnalité chez les acteurs de l'histoire congolaise, et l'interrogation sur ce qui permet de l'expliquer et de la comprendre.

Dès l'introduction, il évoque l'exemple d'un commandant tutsi congolais qui a combattu pour différents groupes armés. Il le rencontre une douzaine de fois, il noue avec lui un rapport d'amitié, il fait la connaissance de sa femme et de ses enfants. Finalement, lors de l'un de leurs derniers entretiens, « Papy » (un surnom) lui révèle qu'au service d'une escouade rwandaise il a, en 1997, participé à l'élimination de « dissidents », c'est-à-dire de réfugiés hutu. « Papy, rapporte Stearns, a pu tuer par jour jusqu'à une centaine de ces “dissidents” – parmi lesquels parfois des vieilles femmes et de jeunes

⁵ Précisons que ceci n'est sans doute vrai que pour la période récente, sur laquelle porte l'ouvrage.

enfants –, usant habituellement d'une corde pour écraser leur trachée et les étrangler⁶ » (pp. 9-10).

D'autres rencontres suscitent des interrogations moins dramatiques et bouleversantes, mais néanmoins perturbantes. Certaines personnalités politiques qu'il approche avec sympathie ne sont pas accusées de crimes de sang, mais ont ou ont eu des comportements qu'il ne peut que juger profondément répréhensibles et socialement irresponsables.

Prenons l'exemple de Katumba Mwanke, l'un des plus influents conseillers de Joseph Kabila. Stearns écrit à propos des contacts qu'il a eus avec lui : « Il était difficile de ne pas l'apprécier : il était concis (*short*), sans prétention, et courtois (*polite*). » Mais il enchaîne en confirmant ce qui a été souvent dit du rôle clef joué par Katumba dans la conclusion de plusieurs grands contrats « allant à l'encontre de tous les principes internationaux définissant les bonnes pratiques dans le domaine minier ». Il relève aussi que Katumba est un « *master of the envelopperie* », de la mise en circulation d'enveloppes d'argent, aspect « typique » d'un « mode de gouvernance » qui sévit, continue à sévir, sous la Troisième République (pp. 318-322).

Arrêtons-nous un peu plus longuement sur un cas particulièrement déconcertant, celui du professeur Wamba dia Wamba (voir le chapitre 14 : *The Rebel Professor*).

Stearns le rencontre en 2007 dans la périphérie de Kinshasa. Celui qui fut à sa création président du RCD et puis qui prit la tête d'une rébellion dissidente paraît alors s'être retiré de la politique. Ses conditions de vie modestes tendent à confirmer les témoignages que l'auteur recueille sur l'absence d'enrichissement personnel de la part de Wamba, chef rebelle.

Stearns relève tout ce qui dans le curriculum de ce dernier incite à lui faire crédit sur les plans intellectuel et moral. Il souligne sa constante opposition à la dictature de Mobutu et son engagement dans le mouvement des droits civiques lors de son long séjour américain ; il le dépeint en grand lecteur d'ouvrages philosophiques ; il rappelle sa carrière universitaire à la Claremont University de Californie, et puis à l'Université de Dar es-Salaam. Il précise qu'en Tanzanie Wamba a été distingué et parfois pris pour conseiller par Nyerere, et qu'il a appris à se défier de Laurent Désiré Kabila alors encore dans sa période d'exil.

La trajectoire de Wamba illustre particulièrement bien aux yeux de Stearns ce qu'il appelle « l'état tragique du leadership congolais » : « même, écrit-il, quand un homme doté des plus indéniables mérites sur les plans politique et éthique (*with pristine political and ethical credentials*) essaie de promouvoir

⁶ « *Papy could kill up to a hundred of these dissidents -sometimes old women and young children- a day, usually using a rope to crush their windpipes and strangle them* » (p. 10).

le changement, les résultats sont pauvres » (p. 201). La suite de son analyse montre qu'il s'exprime ici euphémiquement.

C'est grâce à ses liens avec Nyerere et à la suite d'une suggestion impérative de Kagame que Wamba aurait été coopté, fin 1996, à la tête du RCD. Stearns, comme divers auteurs, observe combien, d'une part, la direction du mouvement rebelle était hétéroclite (constituait, lui dira Wamba, « *a strange bunch* », « une drôle de bande »), combien, d'autre part, ce mouvement informel était sous l'étroite dépendance du pouvoir rwandais. Le nationaliste Wamba dia Wamba, note-t-il alors, ne pouvait pas ne pas avoir conscience de cette dépendance (p. 206). Mais il cherche à rendre compréhensible l'engagement initial du professeur. En ce mois d'août 1998, le renversement de Laurent Désiré Kabila pouvait sembler à portée de main. Par ailleurs, Wamba expliquera que le génocide rwandais fut son « chemin de Damas », l'a convaincu de sortir de la retraite académique et de s'engager dans l'action politique (p. 207). Sa « plus grave faute » aurait alors été « d'être resté aussi longtemps dans la rébellion en dépit de ses aveuglantes faiblesses » (p. 212).

En fait, Wamba dia Wamba s'est assez rapidement « rebellé » contre la rébellion siégeant à Goma, mais ce fut pour en créer une nouvelle, celle du RCD-Kisangani/Mouvement de libération, qui allait d'emblée présenter les mêmes « aveuglantes faiblesses » que l'originelle. Je ne peux rappeler les avatars de cette seconde rébellion, ses violents conflits internes, l'isolement progressif de Wamba, et son obstination à se proclamer le seul leader rebelle légitime, même quand, abandonné de tous, il sera contraint à un nouvel exil en Tanzanie (de Villers 2001). Je m'en tiendrai à ce que Stearns, pour illustrer ses interrogations, met en lumière concernant le comportement de Wamba.

Il constate qu'en créant le RCD-Kisangani, Wamba ne s'est débarrassé de la tutelle rwandaise que pour se mettre sous une autre dépendance étrangère, celle de l'Ouganda. Il évoque les écrits solennels et creux, décalés, auxquels se consacre Wamba dans une ville de Kisangani livrée à des affrontements entre armées rwandaise et ougandaise, quand il aurait dû se préoccuper de chercher à faire face à une situation dramatique, provoquant les souffrances de la population et qui était, pour lui-même, menaçante. Il cite un chercheur de Human Rights Watch évoquant un Wamba dia Wamba entouré d'enfants-soldats, qui se proclame l'avocat du droit des enfants (p. 213). Et il rappelle l'affaire de l'étrange contrat qu'il signe en juillet 1999. Son partenaire est un certain Van Arthur Brink (*alias* Allen Ziegler) qui se présente comme ambassadeur du Dominion de Melchisedek. Cette entité « est un ordre spirituel créé par un illuminé, qui met en vente des licences bancaires au

nom de cet État virtuel⁷ ». Le contrat confie à Brink et à une compagnie fantomatique, l'African Union Reserve System, la tâche de créer une banque centrale et une nouvelle monnaie en vue du développement du Congo. La compagnie sera financée par l'or et les diamants congolais, et versera 35 % de ses profits au Trésor congolais (c'est-à-dire à Wamba dia Wamba, président du RCD-Kisangani). Une avance substantielle doit être faite immédiatement (Stearns cite le chiffre de 16 millions de dollars ; selon une autre source, il s'agirait « seulement » de 3 millions) (p. 213, voir aussi pour ce contrat : de Villers 2001 : 79-82). Inutile sans doute de préciser que ce contrat ne fut qu'un mirage, masquant on ne sait trop quelles combinaisons, qui, peut-être ?, échappèrent à Wamba.

Stearns conclut son chapitre consacré au « *rebel professor* » en écrivant : « Il a été victime de son propre idéalisme, perdant prise sur le réel (*reduced to irrelevance*) » (p. 216). Ses « théories » se seraient « heurtées aux brutales réalités politiques congolaises » (p. 213).

Impuissance et mésaventures de l'« idéalisme », peut-être, mais Stearns aurait pu faire intervenir aussi une attitude assez répandue dans les élites intellectuelles congolaises : un auto-aveuglement provoqué par l'ambition et par la surestimation du poids que peuvent avoir sur le cours de l'histoire des qualités et vertus que l'on possède ou que l'on s'attribue.

Comment Stearns répond-il à son interrogation lancinante : expliquer pourquoi Wamba dia Wamba, et « beaucoup d'autres » (il cite Che Guevara et Tshisekedi) qui avaient comme lui de « grands idéaux », ont finalement « conclu un pacte avec le diable » (« *made the same deal with the devil as Wamba* ») (p. 207) ? Il formule ainsi sa réponse : « L'absence de politiciens responsables n'est pas due à quelque anomalie génétique dans l'ADN congolais, à un « gène de la vertu » qui ferait défaut, ou même à quelque chose qui aurait à voir avec la culture congolaise. Mais le phénomène s'enracine profondément dans l'histoire politique du pays. » Il évoque alors l'héritage de la traite des esclaves et de la colonisation qui a provoqué la « dissolution sociale et politique du pays » (p. 215), un héritage continuant à marquer un « système politique qui récompense les comportements impitoyables et marginalise les leaders scrupuleux » (p. 331).

Je reviens plus loin sur la question du système politique, et m'arrête seulement un moment ici sur celle de l'héritage colonial. On pourrait discuter, non pour lui nier toute pertinence, mais pour en définir et cerner la portée, la

⁷ *La Lettre de l'océan Indien* (4/9/1999). Stearns reprend cette citation (p. 213), sans guillemets et sans en indiquer la source. Notons à ce propos que dans d'autres passages aussi les indications de source paraissent insuffisantes. Il arrive par ailleurs à l'auteur de commettre des erreurs dans ses références bibliographiques : ainsi, pour n'en relever qu'une assez lourde, il attribue à Erik Kennes et Jean Omasombo l'*Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, alors que cet ouvrage est l'œuvre du premier en collaboration avec Munkana N'Ge.

thèse de la continuité entre la colonie et la postcolonie. Ce qui me paraît le plus contestable, c'est d'aborder cette question en écartant toute dimension culturelle. Stearns me semble céder au travers consistant à confondre dans le même opprobre les démarches s'inspirant d'un culturalisme essentialiste (qui font aujourd'hui avec raison l'objet d'un rejet presque unanime) et celles consistant à inscrire le rôle des facteurs culturels dans une approche complexe, soulignant les changements culturels et la diversité culturelle au sein de chaque société, liés en particulier à son histoire sociopolitique et à ses évolutions économiques.

Le legs de la colonisation, ce n'est pas seulement la forme d'un pouvoir politique qui entretient une relation de commandement avec la société en usant d'une violence physique et symbolique, mais ce sont en même temps des changements culturels dérivant de la « situation coloniale », de la « mise en rapport de civilisations hétérogènes » (Balandier 1963 : 34-35), de la confrontation entre une forme importée et imposée de la modernité occidentale et des langages et logiques de comportement endogènes. Avec Abdelmalek Sayad, Pierre Bourdieu, dans sa période algérienne, a cherché à montrer comment les colonisés réagissaient à cette situation de confrontation entre des orientations culturelles hétérogènes, d'une part par la production de « sabirs culturels » (les formes « ambiguës » de Balandier), d'autre part par le recours au « dédoublement », cette « issue par laquelle (le colonisé) échappait aux contradictions d'une existence double » (Bourdieu et Sayad 1964 : 69).

Il ne s'agit certes pas de suggérer que la face « Mr Hyde » des acteurs décrits par Stearns serait la manifestation de la persistance d'une culture ancestrale, mais de soutenir qu'on ne peut rendre compte du dédoublement des personnalités mis en lumière dans l'ouvrage qu'en faisant intervenir (en même temps que l'empreinte de l'État, du *Bula Matari*⁸ colonial – Young 1994 : 24) les effets d'une forme de « schizophrénie culturelle » produite par la colonisation qu'a évoquée l'historien Jan Vansina.

Analysant dans la longue durée l'histoire de l'Afrique équatoriale, celui-ci écrit à propos de l'impact de l'intervention coloniale : « Les peuples de la forêt tropicale commencèrent à douter de leur propre héritage, puis se mirent à adopter des morceaux de l'héritage étranger. Mais ils se cramponnèrent à leurs langues et à la plus grande partie de l'ancien contenu cognitif dont elles étaient le véhicule. Ainsi, ils devinrent des schizophrènes culturels, s'efforçant d'atteindre une nouvelle synthèse qui ne pouvait être obtenue aussi longtemps que la liberté d'action leur était refusée » (Vansina 1991 : 318-319).

⁸ Le « briseur de pierres », surnom qui fut donné à Henry Morton Stanley.

Il faudrait, bien sûr, chercher à montrer comment ce traumatisme a marqué les évolutions de la postcolonie, comment en particulier il contribue à expliquer les formes sous lesquelles s'y est manifesté un despotisme politique.

3. L'ouvrage de Stearns et l'histoire politique du temps présent au Congo

Dans la partie critique du compte rendu que je citais plus haut, Harry Verhoeven relève chez Stearns une absence « de réflexions en profondeur de caractère universitaire (*academic*) sur les causes et les aliments de la violence ». Et il met en regard de son ouvrage les « œuvres savantes maîtresses » (*scholarly masterpieces*) de Gérard Prunier (2009) et de Filip Reyntjens (2009).

Cette critique repose en partie sur un malentendu. Si les trois ouvrages ont en commun de traiter de la « grande guerre africaine » (déclenchée en 1996, renouée en 1998) qui a eu pour champ le Congo, celui de Stearns le fait selon un angle de vue particulier en fonction duquel il doit être apprécié.

Prunier et Reyntjens écrivent des livres d'histoire. Ils décrivent et analysent ce que Paul Veyne appelle des « intrigues », ces conjonctions de buts, de causes et de hasards qui font les événements de l'histoire et dont le dénouement en constitue l'enjeu (Veyne 1996). Sans les articuler au sein d'une théorie, ils s'emploient à mettre en lumière et conjuguer les facteurs explicatifs des différents aspects et dimensions des conflits armés au Congo.

Répondant aux reproches de Verhoeven portant sur les faiblesses de sa réflexion théorique, Stearns souligne qu'il avait avant tout pour objectif de combattre des approches « réductionnistes », celles qui, en mettant l'accent sur un grand facteur causal, « fournissent des solutions trop simples à des problèmes complexes⁹ ». On trouve effectivement dans la littérature sur le Congo et les guerres africaines des schèmes d'explication réducteurs reposant sur un concept considéré comme central (l'« avidité » des acteurs, la « criminalisation » des États, la question des frontières et de la souveraineté...), mais cette démarche n'est absolument pas celle des deux auteurs que Verhoeven lui oppose. Ceux-ci reconnaissent en effet la nécessité de combiner différents types d'explication, et ne craignent pas de pratiquer un certain éclectisme conceptuel.

La différence est dans la nature de l'approche.

Stearns ne fait pas de l'histoire, du moins pas la même histoire que celle qu'écrivent Prunier et Reyntjens (et que j'ai aussi pratiquée dans des ouvrages

⁹ Voir son site *Congo Siassa*, 16/8/2011.

sur les transitions congolaises) ; il écrit un livre de sociologie historique axé sur une question : comment se manifestent – et aussi comment peut-on les comprendre – les écarts et contradictions entre, d’une part, la civilité et l’amabilité dont témoignent les acteurs qu’il rencontre, la foi religieuse dont souvent ils se réclament, la formation intellectuelle et l’intelligence dont ils peuvent faire preuve, les discours qu’ils tiennent, et, d’autre part, leurs comportements dans l’action politique ou militaire, ainsi que dans le rapport à l’argent et aux biens publics ?

Un autre reproche que lui adresse Verhoeven, celui de ne faire que survoler, sinon d’omettre, des phases historiques et de grands événements¹⁰, n’a dès lors qu’une pertinence limitée. Stearns s’intéresse avant tout aux acteurs : il privilégie des faits et événements qui illustrent le mieux l’« énigme » qu’il s’emploie à définir et à résoudre.

D’autre part, il cherche avant tout à « comprendre ». Il écrit qu’il s’est donné pour objectif de « comprendre le conflit (congolais) dans ses propres termes » (p. 328).

Le problème est alors, à mes yeux, l’insuffisance des éléments de compréhension (d’explication compréhensive) qu’il donne à ses lecteurs. Tout se passe comme si, influencé sans qu’il le veuille par les positions qu’il occupe ou a occupées, dans la sphère de la coopération internationale et du plaidoyer (*advocacy*) pour les sociétés en crise, il avait cherché à formuler un diagnostic ciblant un facteur crucial afin d’orienter la réflexion et l’action. S’il dit avoir voulu rompre avec les approches « simplistes », ce sont celles qui reposent sur des préjugés européocentristes (l’Afrique « cœur des ténèbres »...) qu’il vise seulement (pp. 327-328). Son propre diagnostic est lui-même simple et sommairement développé. En vue de faire comprendre les « raisons politiques et les motivations » des acteurs (p. 4), il fait appel, je l’ai dit, à la nature d’un système de pouvoir étatique ayant hérité de la colonisation l’autoritarisme, la brutalité et l’arbitraire. Il part de la théorie de Hobbes pour définir le caractère de l’État congolais. Hobbes, rappelle-t-il, écrivant dans la grande ombre portée par la guerre de Trente Ans, voyait dans l’« état de nature » de l’humanité une « guerre de tous contre tous », et appelait à l’intervention d’un « État-Léviathan » qui, jouissant du monopole de la violence, apporterait la paix civile. Il observe alors qu’au Congo l’État, « faible et défaillant » (p. 329), n’est pas le « monstre » éclairé et protecteur du philosophe anglais, mais le lieu d’un pouvoir brutal et destructeur. Cependant, dans sa caractérisation de l’État congolais, il conserve, me semble-t-il, de sa

¹⁰ De fait, par exemple, traitant de la gestion du pouvoir par Kabila père, il ne dira pas un mot de l’expérience pourtant fort significative des Comités de pouvoir populaire ; son évocation des présidences de Joseph Kabila est particulièrement sommaire ; il critique sévèrement, mais sans avoir analysé concrètement ses interventions, la communauté internationale, etc.

lecture de Hobbes, ainsi que de sa référence à l'État colonial, l'idée d'un pouvoir politique qui s'impose à la société plutôt qu'il n'émane d'elle¹¹. Il ne développe ni même n'amorce une analyse montrant comment l'État-Zaïre, l'État de Mobutu, dont il met en lumière l'empreinte persistante, est issu non pas directement de la colonisation, mais du processus congolais de décolonisation et d'émancipation, et comment cet État est lié à la société par les réseaux du clientélisme et les mécanismes de ce que Jean-François Bayart a appelé l'« assimilation réciproque des élites » (1989).

J'ai observé plus haut combien le refus de prendre en considération la dimension culturelle des processus historiques me semblait tronquer l'analyse de l'héritage de la colonisation, et empêcher Stearns de rendre réellement compte des phénomènes de « dédoublement » sur lesquels il s'interroge. Je dirai pour finir que cette omission du culturel se manifeste aussi dans la manière dont il traite l'ethnicité. Verhoeven encore observe qu'il fait de l'ethnicité « une sorte de résidu » de l'analyse sociohistorique, doté d'une faible consistance. Certes, Stearns reconnaît qu'il s'agit d'un « facteur fondamental » dans une tragédie comme celle du génocide rwandais, mais c'est pour appeler immédiatement à « gratter (*to scratch*) derrière cette surface » en vue de mettre en lumière les véritables causes des conflits (p. 31). Il ne s'arrête pas sur les sources proprement ethniques, c'est-à-dire culturelles, de ceux-ci.

Analysant la conflictualité en Afrique centrale, René Lemarchand (2009) a entrepris de montrer par quels processus historiques, à partir d'une « ethnicité morale » (John Lonsdale) ne constituant pas en elle-même un « mal » social, s'y est affirmé un « tribalisme politique » engendrant des phénomènes d'« exclusion » qui à leur tour ont produit un cycle d'insurrections et de répressions.

*

J'ai ouvert des perspectives critiques qui paraîtront sévères sur la dimension conceptuelle de l'ouvrage de Stearns. Cependant, il reste pour moi un des livres les plus intéressants et stimulants que j'aie lus sur les conflits congolais, parce qu'il témoigne d'une vraie confrontation et interrogation, intellectuelles et personnelles (lucides et affectives), avec une société en crise, à la trajectoire historique *a priori* fort étrangère à celle qui a nourri les expériences et la vision du monde de l'auteur.

¹¹ Chez Hobbes, l'autorité de l'État se légitime par un contrat social originel : les citoyens isolés, impuissants, livrés à leur mutuelle violence, s'en remettent à l'autorité d'un « souverain ».

Bibliographie

- Balandier, G. 1963. *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*. Paris : PUF.
- Bayart, J.-F. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard.
- Bourdieu, P. & Sayad, A. 1964. *Le Déracinement. La crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie*. Paris : Éditions de Minuit.
- de Villers, G. & Willame, J.-C. 1998. *République démocratique du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres. Octobre 1996-Juillet 1998*. Tervuren-Paris : Institut africain/CEDAF-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 35-36 »).
- de Villers, G., en collaboration avec Omasombo, J. & Kennes, E. 2001. *République démocratique du Congo. Guerre et politique. Les trente derniers mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*. Tervuren-Paris : Institut africain/CEDAF-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 47-48 »).
- Joris, L. 2002. *Danse du léopard*. Arles : Actes Sud (traduit du néerlandais).
- Lemarchand, R. 2009. *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press.
- Prunier, G. 2009. *From Genocide to Continental War. The 'Congolese' Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*. Londres : Hurst Publishers Ltd.
- Reyntjens, F. 2009. *The Great African War. Congo and Regional Politics, 1996-2006*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Stearns, J. K. 2011. *Dancing in the Glory of Monsters. The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York : Public Affairs.
- Umutesi, B. 2000. *Fuir ou mourir au Zaïre*. Paris : L'Harmattan.
- Vansina, J. 1991. *Sur les sentiers du passé en forêt. Les cheminements de la tradition politique ancienne de l'Afrique équatoriale*. Louvain-la-Neuve-Mbandaka (Zaïre) : Centre d'histoire de l'Afrique-Centre Æquatoria (coll. « Enquêtes et documents d'histoire africaine 9 ») (traduit de l'anglais).
- Veyne, P. 1996. *Comment on écrit l'histoire*. Paris : Éditions du Seuil.
- Young, C. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven-Londres : Yale University Press.

LA QUESTION DE L'ÉTAT SOUVERAIN AU CONGO-KINSHASA À TRAVERS DES OUVRAGES DE JEFFREY HERBST ET PIERRE ENGLEBERT

Gauthier de Villers

Jeffrey Herbst (2000) et Pierre Englebert (2009), avec une problématique de départ similaire, développent une approche comparative de la question de l'État en Afrique subsaharienne, en accordant chacun une place importante au cas du Congo-Kinshasa. Les deux auteurs soulignent que l'État moderne européen a été greffé sur les sociétés africaines sous une forme tronquée. Ce qui a été importé, ce n'est pas tant un mode d'exercice du pouvoir étatique qu'une forme juridico-politique : l'État en tant qu'institution à laquelle est reconnue au sein d'un système d'États la souveraineté sur un territoire délimité par des frontières. C'est donc le type d'organisation internationale du pouvoir politique qui, s'accorde-t-on généralement à reconnaître, a émergé ou s'est affirmé en Europe avec la conclusion en 1648, au terme de la guerre de Trente Ans, du traité de Westphalie.

L'ouvrage de Herbst appréhende l'histoire africaine dans la longue durée, en cherchant à mettre en lumière les continuités et les ruptures de la période précoloniale à aujourd'hui. Celui de Englebert a pour objet l'État africain postcolonial. Il reprend la problématique de Herbst, mais la développe et la prolonge d'une manière originale. Dans ce compte rendu, je m'attacherai surtout, étant peu compétent en ce qui concerne les époques antérieures, à la manière dont ces ouvrages abordent l'analyse des États indépendants d'aujourd'hui.

1. L'approche de Jeffrey Herbst

Jeffrey Herbst voit dans la conférence de Berlin de 1884-1885 un moment charnière pour la formation de l'État territorial souverain en Afrique subsaharienne. À Berlin, avance-t-il, les puissances européennes impliquées dans la conquête de l'Afrique se sont entendues pour se reconnaître mutuellement des droits souverains, en liant la jouissance de ces droits à des « conditions minimales d'occupation ». Elles auraient adopté une « *hinterland theory* », en vertu de laquelle « toute puissance occupant un territoire côtier

était en droit de revendiquer l'influence politique sur un espace indéterminé à l'intérieur des terres » (p. 72). Elles perpétuaient par là un trait caractéristique des pouvoirs africains précoloniaux : de façon générale, ceux-ci n'exerçaient un contrôle effectif que sur un « centre politique (*political core*) qui pouvait ne représenter qu'une faible proportion du territoire sur lequel ils avaient des prétentions » (pp. 55-56).

Avec l'installation des pouvoirs coloniaux, des frontières seront tracées, mais ce qui persistera, et sera encore en général le fait des États indépendants, c'est la faiblesse de l'emprise des pouvoirs centraux sur la plus grande partie de leur territoire. Le système d'États issu de la conférence de Berlin s'accommodera d'États faibles (p. 106). Il consacre l'« absolue souveraineté externe (la protection contre les empiétements d'autres pouvoirs) » d'organisations étatiques, quand bien même celles-ci n'auraient pas les moyens, et ne chercheraient pas à se donner les moyens, d'exercer un contrôle administratif général, effectif et continu sur leur territoire et ses habitants. Le respect des frontières désormais fixées repose, plutôt que sur la capacité des États particuliers à assurer leur défense, sur leur reconnaissance par le système d'États auquel appartiennent les colonisateurs (pp. 94, 95, 106). Là résiderait la différence fondamentale avec une histoire européenne où la guerre entre puissances territoriales a constitué, selon l'analyse souvent citée de Charles Tilly (1992), le facteur décisif de la formation des États (p. 26).

Je ne suis, comme je l'ai dit, pas assez compétent pour bien juger de propositions portant sur la longue durée de l'histoire africaine. Je crois cependant que des historiens spécialisés relativiseraient le rôle conféré dans l'ouvrage à cet événement ponctuel que fut la conférence de Berlin. L'« *hinterland theory* » que formule Herbst paraît être une interprétation assez libre de dispositions de l'Acte général final adopté à Berlin en 1885, qui faisaient de l'exercice d'« une autorité suffisante » la condition pour que soit reconnue une occupation « effective », mais en visant seulement les « occupations nouvelles sur les côtes du continent africain ». Le Congo de Léopold II, dont la conférence consacre l'existence, n'est pas concerné par ces dispositions. Ce que la conférence de Berlin a apporté qui s'inscrit effectivement dans la problématique de Herbst, c'est une démarche pour le partage de l'Afrique substituant au conflit la négociation et l'arbitrage entre puissances impériales¹.

Venons-en à la manière dont l'ouvrage aborde l'Afrique postcoloniale.

Les leaders des États nouvellement indépendants, souligne Herbst, prendront deux décisions faisant corps qui auront une influence capitale

¹ Je suis, pour cette discussion, redevable à Jean-Luc Vellut de ses observations à propos d'une première version de cet article.

sur les évolutions politiques ultérieures : « celle de conserver l'État-nation comme exclusive unité d'organisation et celle de maintenir les frontières que les colonisateurs blancs avaient tracées » (p. 99). « L'Afrique indépendante est dès lors devenue un système d'États ayant un très large caractère fictif (*with considerable fiction*) », dont la souveraineté, selon une formule de Robert H. Jackson reprise par Herbst (pp. 135-136), est dépourvue d'« *empirical statehood*² » (Jackson 1993).

Herbst voit dans la situation actuelle la persistance d'un phénomène inscrit dans la longue durée, le contrôle limité des pouvoirs sur les territoires et les populations s'expliquant par des facteurs de géographie humaine (faibles densités et distribution déséquilibrée du peuplement) et de géographie physique (importance des zones arides et difficulté des communications par eau et par terre). Il aurait pu faire appel, observons-le, à la notion de « morphologie sociale » de Durkheim. Cette notion occupe dans la sociologie de celui-ci une place analogue à celle des infrastructures économiques chez Marx. Durkheim écrivait : « L'origine première de tout processus social de quelque importance doit être recherchée dans la constitution du milieu social interne », et il privilégiait trois propriétés de ce milieu : le « volume de la société », c'est-à-dire l'importance de sa population, la « densité matérielle », donc le rapport entre le nombre d'habitants et la superficie d'un territoire, enfin la « densité dynamique » en entendant par là le « resserrement moral » des habitants que favorisent en particulier la facilité et l'intensité des communications (Durkheim 1983 : 111 et suivantes)³.

Herbst juge qu'au regard de tels critères le Congo-Kinshasa présente des conditions particulièrement défavorables à la diffusion de l'emprise du pouvoir étatique. Il s'agit en effet d'un immense pays occupé en grande partie et en son centre par la forêt équatoriale, où les concentrations majeures de population se situent autour de Kinshasa et dans des régions en bordure du pays alors que l'intérieur est « relativement vide » (pp. 146-147). Le géographe Roland Pourtier fait le même constat d'un territoire congolais « éclaté » : le centre, occupé par un massif forestier qui est par son étendue le deuxième au monde, est « quasiment vide de population, peu attractif sinon répulsif » ; le peuplement et les activités se densifient dans les périphéries méridionales et septentrionales du massif forestier, et on trouve à l'extrême est du pays des espaces de peuplement dense (Pourtier 2008).

Jeffrey Herbst reconnaît, bien sûr, que la grande diversité du sous-continent africain donne à son modèle des degrés variables de pertinence.

² La notion de *statehood* est difficilement traduisible en français. On ne peut la rendre que par une périphrase telle que : qualité qui fait d'un groupement politique territorial un État souverain.

³ Rappelons la belle application de cette problématique dans *l'Essai sur les variations saisonnières des sociétés eskimos* de Marcel Mauss (1968).

Là où les densités de peuplement ont été dans la durée les plus importantes, sur les hauts plateaux éthiopiens ou dans la région des Grands Lacs, on observe de longues traditions de relative centralisation étatique (p. 11). Mais il ne s'arrête pas sur ces cas particuliers. René Lemarchand, tout en soulignant l'intérêt de son apport théorique, met l'accent sur cette limite de l'ouvrage (Lemarchand 2009 : 42-43). Il faudrait en effet faire intervenir la singularité historique des Grands Lacs du point de vue de la démographie et de l'ancienneté d'organisations étatiques, pour être à même d'expliquer les guerres qui se sont développées à partir de 1996-1997 sur le territoire congolais à la suite de la guerre civile et du génocide rwandais.

Dans la perspective qui est la sienne, l'analyse historique concrète d'une séquence d'événements particuliers, Lemarchand a raison. Herbst, visant à saisir des différences majeures entre les trajectoires historiques africaine et européenne considérées globalement, s'intéresse avant tout aux similarités (à des « *overarching similarities* ») (p. 6), et tient peu compte de variantes qui peuvent pourtant jouer un rôle décisif dans les développements historiques. Mais en ce qui concerne le Congo-Kinshasa, le schème d'analyse qui met l'accent sur les obstacles démographiques et géographiques à la formation de l'État paraît éclairant. Même dans un tel cas cependant, la géographie, souligne Herbst lui-même, « n'est pas un destin » (p. 159). D'autres facteurs majeurs interviennent : les caractéristiques des politiques coloniales⁴, et puis les dynamiques propres aux ensembles sociaux résultant du découpage colonial. L'inattention à ce dernier facteur conduit Herbst, comme je le redirai, à ignorer ou sous-estimer un phénomène comme celui du développement du sentiment national.

2. Les développements de Pierre Englebert

Des chercheurs qui ont pour objet les évolutions de l'Afrique indépendante mettent au cœur de leurs analyses l'idée, sur laquelle débouche Jeffrey Herbst, de l'État africain actuel comme « quasi-État » jouissant d'une forme de « souveraineté négative » procurée par la reconnaissance extérieure⁵.

⁴ Alors que Herbst place l'ancien Congo belge dans la catégorie des pays africains présentant la géographie physique et la géographie humaine les plus défavorables à un développement étatique, Crawford Young, citant une analyse comparative des administrations coloniales dans les années 1920, observe qu'« une des caractéristiques frappantes du Congo colonial était la densité de l'occupation administrative européenne » (Young 2005 : 65). Dans une démarche comparative, les appréciations que l'on formule dépendent bien évidemment du champ de comparaison retenu : si, par rapport aux autres colonies africaines, l'encadrement administratif du Congo belge pouvait être jugé dense, la comparaison avec les métropoles coloniales l'aurait fait apparaître extrêmement ténu.

⁵ Ils empruntent ces notions à Robert Jackson.

William Reno souligne ainsi que la principale ressource des États africains est désormais la « souveraineté externe ». Avec la privatisation croissante des attributs de la souveraineté par des dirigeants qui ont laissé se débilitier leurs pouvoirs régaliens et dépérir leur capacité d'administration, la détention des titres juridiques de la souveraineté internationale constituerait le moyen décisif de survie de l'État (Reno 1999). À propos du Congo/Zaire des années quatre-vingt-dix, il écrit : « Paradoxalement, la dissolution *de facto* du Zaire montre que la formation de l'État y reste pour beaucoup une affaire de loi, non de capacité étatique effective. La souveraineté [juridique], dont jouit même un État très faible, non seulement est [en soi] très importante, mais est aussi un ressort inespéré du pouvoir sur le plan interne⁶ » (Reno 1997).

Ce type de problématique a été développée et argumentée de manière novatrice et singulière dans l'ouvrage de Pierre Englebert, qui emprunte nombre de ses exemples au cas du Congo-Kinshasa (Englebert 2009).

À son point de départ, on retrouve la thèse du rôle décisif joué par la reconnaissance internationale de la souveraineté étatique. Englebert écrit, utilisant la notion difficilement traduisible de *statehood* (cf. note 2) : « Même si les États africains ne disposent pas du monopole wébérien de la force, ils ont le monopole du *statehood*, et c'est ce qui compte réellement dans un monde où prévaut une "souveraineté négative" » (p. 65).

Développant et illustrant les analyses de Jeffrey Herbst, il montre en quoi la ressource que constitue la détention de droits souverains sur un territoire aux frontières définies est un facteur d'explication crucial du maintien de l'unité de l'État-nation issu de la colonisation. Herbst s'inscrivait en faux contre le point de vue courant selon lequel les frontières artificielles léguées par le colonisateur constitueraient un obstacle à la consolidation étatique. « Les frontières africaines, écrivait-il *a contrario*, ont peut-être été la principale assise des dirigeants pour la construction de leurs États » (Herbst 2000 : 25). Dans la ligne de cet argument, Englebert souligne que, dans des États multiethniques et où aucune ethnie ne jouit d'une prépondérance écrasante, comme c'est le cas au Congo-Kinshasa (de même qu'au Cameroun, au Nigeria...), le regroupement imposé par l'existence juridique des frontières empêche toute définition ethnique de l'appartenance étatique. Il écrit : « Bien que les élites de groupes particuliers s'emparent parfois de l'État, ce dernier n'est pas défini en termes ethniques, et d'autres groupes ont les mêmes titres pour revendiquer l'exercice du pouvoir souverain, en particulier au niveau local. » Cette « *de-ethnicisation* » des sources du pouvoir serait un facteur favorable à la survie d'un État-nation (pp. 188-189).

⁶ J'ai traduit la phrase suivante : « *Sovereignty in even a very weak state proves to be not only very important, but also unexpectedly divisible internally.* »

C'est aussi le cadre contraignant, et dispensateur de droits légitimes, de l'État territorial souverain qui explique à ses yeux que les rébellions armées telles que celles qui se déroulent au Congo-Kinshasa depuis la seconde moitié des années quatre-vingt-dix ne prennent généralement pas un caractère séparatiste. Il objecte aux analyses d'un auteur comme Paul Collier mettant le facteur « *greed* », l'« avidité » à s'emparer de ressources, au cœur des conflictualités actuelles : « Bien que la disponibilité de ressources naturelles puisse motiver les combattants, beaucoup de conflits africains en cours n'ont pas tant pour enjeu le contrôle de ces ressources que celui des outils de la souveraineté » (p. 95).

C'est encore avec la même argumentation qu'Englebert aborde la question du sentiment national et de l'affirmation nationaliste. Pour lui, « dans une large mesure, les sentiments nationalistes sont entretenus par les élites africaines afin de faire apparaître comme naturels des États dont la réalité est juridique », et ainsi « camoufler la nature privatisée d'un État prédateur » (p. 198). Les élites recourent à une rhétorique de la souveraineté populaire, alors que la souveraineté n'est ici qu'un attribut de l'État, dont il dispose grâce à une reconnaissance extérieure fondée sur le legs du passé colonial (p. 199).

Illustrons cette ligne d'analyse par un exemple qui n'est pas dans l'ouvrage, mais qui appuie bien son propos. En avril 2001, des experts des Nations unies rendaient un rapport sur l'« exploitation illégale » des ressources du Congo-Kinshasa, qui mettait surtout en cause les mouvements rebelles d'alors et leurs parrains étrangers rwandais et ougandais, mais qui dénonçait aussi le gouvernement de Kinshasa et ses alliés. Devant le Conseil de sécurité des Nations unies, le ministre des Affaires étrangères congolais récusera le parallèle établi entre des agresseurs et un pays agressé, en relevant qu'« en vertu du droit international » un gouvernement « a le droit d'exercer *selon son appréciation discrétionnaire* la plénitude des compétences de l'État sur son territoire, ses ressources naturelles et ses activités économiques » (c'est moi qui souligne). Un rapport d'experts nationaux commandité par Kinshasa en réponse au rapport onusien avait argumenté que l'on ne peut apprécier de la même façon l'exploitation des ressources congolaises par des pouvoirs (ceux, en l'occurrence, des envahisseurs rwandais et ougandais) illégaux aux yeux du droit international, exploitation qui relève alors du simple « pillage », et l'exploitation à laquelle procède le gouvernement « légal » en concluant des contrats avec ses alliés zimbabwéens et angolais, quand bien même, précisaient ces experts, il y aurait dans ces contrats des « clauses controversées [...] imputables au contexte de guerre ». Le ministre de l'Information déclarera, lui, sur les antennes de Radio France Internationale : « Les Congolais ne peuvent pas piller leur propre pays, dans ce cas il ne

s'agit pas de pillage » (de Villers 2009 : 82, 83, 108). On ne peut mieux exprimer l'idée que la souveraineté est la source de tout droit, d'un « droit » qui pourra être exercé de manière « discrétionnaire », c'est-à-dire arbitraire.

L'approche soulignant l'instrumentalisation par le pouvoir étatique d'une idéologie souverainiste fondant un discours nationaliste est incontestablement pertinente. Mais elle ne saisit que ce que Benedict Anderson appelle le « nationalisme officiel » (Anderson 2002 : 95-96, 118). S'interroger sur les formes de nationalisme populaire que l'on observe dans l'Afrique indépendante impliquerait d'examiner, en s'inspirant des analyses d'Anderson sur l'« imaginaire national », les changements sociaux et culturels qui se sont produits dans chaque pays. Certes, les modalités distinctes selon lesquelles s'opèrent ces changements sont liées à l'existence de frontières étatiques, mais il ne s'agit pas moins de processus endogènes. Englebert ne rejette pas une telle approche, mais il ne s'y engage pas, laissant entendre que l'angle qu'il adopte serait le plus éclairant.

Dans un bref article postérieur à son ouvrage, coécrit avec Greg Mills, Herbst soutient la thèse provocante selon laquelle « la seule manière de venir en aide au Congo est de cesser de prétendre qu'il existe ». Pour justifier ce jugement radical, ce texte invoque en particulier l'absence d'« une culture partagée susceptible de promouvoir l'unité nationale » (Herbst et Mills 2009). C'est ne pas tenir compte du brassage social, des expériences historiques communes, de la création collective de manières d'être et de vivre..., qui font qu'une nation congolaise, en dépit de la faillite de l'État, s'est progressivement affirmée. À l'opposé d'Englebert soulignant (avec raison) que les rébellions dans le Congo indépendant se sont généralement faites pour la conquête du pouvoir central, donc des ressources de l'État souverain, Herbst et Mills parlent des « innombrables tentatives de sécession, y compris celle fomentée par (le) père (de Joseph Kabila) », qui auraient jalonné l'histoire du Congo. Étrange contre-vérité historique ! La seule véritable entreprise de sécession fut celle du Katanga en 1960 ; même l'« État du Sud-Kasaï » constitué à la même époque ne prétendait pas sortir du cadre congolais ; et Laurent Désiré Kabila n'a jamais témoigné de quelque volonté sécessionniste.

Revenons à l'ouvrage d'Englebert. Son apport vraiment original réside dans le « lien de causalité » qu'il établit entre souveraineté juridique internationale et autorité interne (*domestic authority*). « Je soutiens, écrit-il, que la reconnaissance internationale dote les acteurs étatiques africains d'un pouvoir de commandement sur le plan intérieur » (p. 5). Il reprend de nombreuses fois cette idée directrice, par exemple quand il affirme : « C'est la souveraineté internationale qui confère aux institutions nationales et locales de l'État le fondement légal et politique en vertu duquel leurs décisions sont applicables (*enforceable*) aux citoyens (ou *exécutaires* comme le dit de

manière plus parlante la langue française), et donnent accès aux ressources locales, quand bien même ces institutions sont par ailleurs dans l'incapacité de remplir leurs fonctions » (p. 94).

Il faut observer que la thèse sans cesse répétée : « *legal command is the domestic expression of international legal sovereignty* » (p. 7), quoique présentée comme exprimant un caractère fondamental des États africains, ne serait en réalité pleinement pertinente, comme le souligne dans un passage l'auteur, qu'au stade de la faillite de ces États : « Quand les États africains fonctionnent conformément au modèle néo-patrimonial classique (*along conventional patrimonial lines*), la redistribution informelle des ressources financières constitue l'ingrédient clef de la reproduction des régimes. (...) Mais quand l'État est en banqueroute, les flux financiers s'assèchent et les gouvernants n'ont plus à distribuer que le pouvoir de commandement, dont les gens peuvent alors user dans leurs relations les uns avec les autres pour en retirer des ressources » (p. 205).

Mis à part le fait qu'elle aurait donc une validité circonscrite, ce qui fait la difficulté fondamentale de cette thèse, c'est d'une part le lien de causalité qu'elle établit entre légalité externe et droit de commandement (« *legal command* ») exercé par les pouvoirs nationaux (et locaux), et d'autre part l'autorité qu'elle attribue à ce qui serait un ordre légal « domestique ».

Englebert illustre la réalité du « *statehood* » et du « pouvoir de la loi » qui en découlerait, en constatant que dans un pays comme le Congo-Kinshasa on observe, dans des lieux tels que les douanes ou l'entrée des sites miniers, la présence et l'activité d'une multiplicité de services officiels : « Pour un État censé s'être effondré (*to have collapsed*), cette multiplicité d'organes représente un remarquable degré de présence physique de l'État. » « Cependant, ajoute-t-il, ces organes rendent à peine quelque service » (p. 69). Il se réfère à un ouvrage de Theodore Trefon (2007) qui, à partir d'enquêtes auprès des usagers de l'administration à Lubumbashi, constate que l'État est « omniprésent dans le quotidien des gens », et donc, à l'encontre d'un diagnostic fréquent, continuerait à exister.

Une telle conclusion soulève le problème de la notion d'État à laquelle elle renvoie. Ceci mériterait une longue discussion. Disons seulement ici que ce que les enquêtes dirigées par Trefon montrent, c'est qu'il y a encore au Congo-Kinshasa des organismes qui, en se prévalant de la qualité d'administration étatique, permettent à leurs agents, contre rémunération par les clients ou usagers, de mener des activités et rendre des services. Il ne s'agit en rien d'un appareil au moyen duquel l'État exercerait ses prérogatives en faisant appliquer ses lois et règlements. Trefon écrit d'ailleurs (p. 27) : « Les fonctionnaires exécutent peu régulièrement les décisions des autorités politiques, ne les exécutent que partiellement, ou encore, ne les exécutent pas

du tout. Ils agissent uniquement s'ils ont une motivation particulière (...). » Les enquêtes dont il fait état donnent diverses illustrations de cette réalité, mais évoquons, parmi les multiples possibles, un exemple parlant puisé dans un autre ouvrage. Donatien Dibwe, dans la même ville de Lubumbashi, a recueilli le témoignage d'un employé du département de la Santé publique. Celui-ci, en dépit d'un salaire « ne valant plus rien », continuait à fréquenter assez assidûment son bureau, d'une part parce que cela lui permet de monnayer à son profit de précieux documents tels que des carnets de vaccination et des certificats d'aptitude physique, d'autre part parce que, ayant des dons artistiques, il a transformé son bureau en un « atelier » où il reçoit des clients venus lui commander qui de décorer un calicot, qui de fabriquer un sceau, qui de peindre un tableau (Dibwe 2002).

Le type d'État qu'analyse Englebert tire certes de sa souveraineté externe une légitimité internationale qui lui procure des ressources vitales en termes d'appuis extérieurs, qui lui confère l'autorité de conclure des contrats avec des entreprises étrangères, le droit de battre monnaie, ainsi que de convoquer la symbolique (hymne, drapeau, médailles...) et la rhétorique de la souveraineté, mais on ne voit pas en quoi cette souveraineté juridique lui procurerait sur le plan domestique un pouvoir de « commandement légal » et la capacité de se faire obéir.

Janet Roitman, dans une analyse des rapports entre pouvoirs et économie de trafic dans des zones frontalières du bassin du lac Tchad, établit que les États de la région prélèvent une partie du profit de « trafics frontaliers informels » en conférant un « faux statut légal » à des commerçants dont les activités sont illégales ou frauduleuses. Cette chercheuse met par là en évidence un processus de déterritorialisation et d'« informalisation » de l'exercice du pouvoir. Cela la conduit, citant Michel Foucault, à souligner la nécessaire distinction entre la « souveraineté », notion liée au concept d'État comme réalité politico-juridique « (possédant) ses propres instruments intrinsèques dans la forme de ses lois », et le « pouvoir étatique » dont les instruments, « au lieu d'être des lois », sont la « série de tactiques multifformes » mises en œuvre par des gouvernants pour atteindre leurs fins (Roitman 1999 : 189, note 48, pour la citation de Foucault).

Dans les contextes sociopolitiques que nous considérons, ce qu'Englebert désigne comme le « pouvoir de la loi » n'est en réalité le plus souvent que le « pouvoir du pouvoir », un pouvoir arbitraire. L'accent qu'il met sur le rôle de la loi surprend d'ailleurs au vu des exemples mêmes qu'il donne⁷. Il invoque ainsi notamment le cas d'Alassane Ouattara, qui, à la date où il écrit, s'était

⁷ Devant des objections qui lui étaient faites, lors d'une présentation de son ouvrage à l'Université libre de Bruxelles (16 mars 2011), Englebert reconnaissait qu'il y a peut-être une ambiguïté dans ses formulations, qu'il n'entend bien entendu pas parler d'un « État de droit », mais plutôt

vu privé de la nationalité ivoirienne afin de le rendre inéligible à l'élection présidentielle, et cela, alors qu'il avait été Premier ministre sous Houphouët-Boigny (p. 66). Il s'agit bien d'un exemple d'instrumentalisation arbitraire de la loi (ce qu'a confirmé d'ailleurs le fait que, les rapports de force politique et/ou la stratégie du président Gbagbo ayant changé, Ouattara s'est vu depuis rétabli dans la jouissance de ses droits politiques, et a remporté les élections présidentielles). C'est l'exercice disons « brut » du pouvoir étatique, non le fait que la loi ivoirienne sur la nationalité ait été invoquée, qui a rendu exécutoire la mesure initialement prise envers l'ancien Premier ministre.

*

Les ouvrages de Herbst et Englebert illustrent la tendance assez répandue à élire un schème conceptuel particulier pour en faire l'axe explicatif d'un ensemble complexe de phénomènes. J'ai essayé de montrer à la fois l'intérêt et les limites de leur démarche. Leur mérite est d'attirer l'attention sur l'importance majeure de la reconnaissance internationale des souverainetés étatiques dans le phénomène de la survie d'États africains qui, à la limite, ne sont plus que des pouvoirs de prédation et des organismes parasites. Constatant des évolutions au sein de la communauté internationale dans le sens d'une remise en cause du respect « sacro-saint » des souverainetés juridiques, les deux ouvrages se terminent par des réflexions sur la manière de confirmer et renforcer de telles évolutions. L'accent qu'ils mettent quasi exclusivement sur la question de l'État et de sa légitimation extérieure conduit leurs auteurs à envisager la solution radicale qui consisterait à retirer toute reconnaissance internationale à certains États faillis, et à rechercher leur démantèlement. Herbst, on l'a vu, ira jusqu'à soutenir dans son article cosigné avec Mills (2009) que la seule manière d'aider les Congolais est « de cesser de prétendre que (leur pays) existe ». J'ai ouvert une perspective critique sur l'analyse qui inspire une telle position extrême, mais les réflexions politiques que Herbst et Englebert formulent au terme de leurs ouvrages demanderaient une autre et plus ample discussion.

Bibliographie

Anderson, B. 2002. *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Paris : La Découverte (ouvrage traduit de l'anglais).

de Villers, G. 2009. *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier*

d'un « État dans le droit ». Cela ne me semble pas répondre à des objections qui portaient sur la question des effets domestiques d'un dispositif de droit international.

2001-août 2008). Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 75 »).

Dibwe Dia Mwembu. 2002. « Processus d'«informalisation» et trajectoires sociales. Le cas de la ville de Lubumbashi ». In G. de Villers (dir.), *Manières de vivre. Économie de la "débrouille" dans les villes du Congo/Zaïre*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 49-50 »), pp. 33-63.

Durkheim, É. 1983. *Les Règles de la méthode sociologique*. Paris : Quadrige/Presses universitaires de France (21^e édition).

Englebort, P. 2009. *Africa. Unity, Sovereignty, and Sorrow*. Boulder-Londres : Lynne Rienner Publishers.

Herbst, J. 2000. *States and power in Africa. Comparative lessons in authority and control*. Princeton : Princeton University Press.

Herbst, J. & Mills, G. 2009. « There is no Congo ». *Foreign Policy* 18 (mars). www.foreignpolicy.com/node/188121

Jackson, R. H. 1993. *Quasi-States, Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge : Cambridge University Press (coll. « Cambridge Studies in International Relations »).

Lemarchand, R. 2009. *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press.

Mauss, M. 1968. « Essai sur les variations saisonnières des sociétés eskimos. Étude de morphologie sociale ». In M. Mauss, *Sociologie et Anthropologie*. Paris : PUF, 4^e édition, pp. 389-475.

Pourtier, G. 2008. « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'État : la RDC à la croisée des chemins ». *Afrique contemporaine* 227 (3) : 23-52.

Reno, W. 1997. « Sovereignty and personal rule in Zaire ». *African Studies Quarterly. The Electronic Journal of the Center for African Studies* I (3) : 39-64.

Reno W. 1999. « La privatisation de la souveraineté et la survie des États faibles ». In B. Hibou (dir.), *La Privatisation des États*. Paris : Karthala, pp. 133-161.

Roitman, J. 1999. « Le pouvoir n'est pas souverain. Nouvelles autorités régulatrices et transformations de l'État dans le Bassin du lac Tchad ». In B. Hibou (dir.), *La Privatisation des États*. Paris : Karthala, pp. 163-196.

Tilly, C. 1992. *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*. Paris : Aubier (ouvrage traduit de l'anglais).

Trefon, T. avec la collaboration de Ngoy, B. 2007. *Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits populaires de Lubumbashi (RDC)*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 74 »).

Young, C. 2005. « L'époque coloniale au Congo : étude comparative ». In J.-L. Vellut (dir.), *La Mémoire du Congo. Le temps colonial*. Tervuren : Musée royal de l'Afrique centrale-Éditions Snoeck, pp. 61-68.

LES CAHIERS AFRICAINS AFRIKA STUDIES

2012

DE SAINT MOULIN, Léon, Kinshasa. *Enracinements historiques et horizons culturels*, n° 79, 2012, 368 p., 37,50 €.

2011

NORET, Joël, et PETIT, Pierre, *Mort et dynamiques sociales au Katanga (République démocratique du Congo)*, n° 78, 2011, 160 p., 16,50 €.

2010

DE SAINT MOULIN, Léon, *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*, n° 77, 2010, 306 p., 29 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Réforme au Congo (RD). Attentes et Désillusions*, n° 76, 2010, 280 p., 30 €.

2009

DE VILLERS, Gauthier, *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, n° 75, 480 p., 42 €.

2007

TREFON, Theodore, *Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits de Lubumbashi*, n° 74, 168 p., 15 €.

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Villes d'Afrique. Exploration en histoire urbaine*, n° 73, 254 p., 22,50 €.

2006

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de J. OMASOMBO, E. SIMONS et F. VERHAEGEN, *Mulele et la révolution populaire au Kwilu (République démocratique du Congo)*, n° 72, 378 p., 31 €.

2005

de LAME, Danielle et DIBWE DIA MWEMBU, Donatien, *Tout passe. Instantanés populaires et traces du passé à Lubumbashi*, n° 71, 2005, 336 p., 29 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba, acteur politique. De la prison aux portes du pouvoir (juillet 1956-février 1960)*, n° 68-70, 2005, 408 p., 37 €.

2004

MABILA MANTUBA-NGOMA, Pamphile (sous la direction de), *La Nouvelle Histoire du Congo. Mélanges eurafricains offerts à Frans Bontinck, c.i.c.m.*, n° 65-66-67, série 2003, 480 p., 39 €.

BOUVIER, Paule, en collaboration avec Francesca BOMBOKO, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, n° 63-64, série 2003, 328 p., 29,50 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, n° 61-62, série 2003, 256 p., 23 €.

2003

N'SANDA BULELI, Léonard, *La Bataille de Kindu ou le récit d'une défaite*, n° 60, série 2002, 181 p., 18 €.

KENNES, Erik, en collaboration avec MUNKANA N'GE, *Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, n° 57-58-59, série 2002, 431 p., 35 €.

RUBBERS, Benjamin, *Devenir médecin en République démocratique du Congo. La trajectoire socioprofessionnelle des diplômés en médecine de l'université de Lubumbashi*, n° 56, série 2002, 132 p., 14 €.

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de Charles TSHIMANGA, *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge. Dix ans de nationalisme kongo (1950-1960)*, n° 53-54-55, série 2001-2002, 460 p., 35 €.

2002

DE VILLERS, Gauthier, JEWSIEWICKI, Bogumil et MONNIER, Laurent (sous la direction de), *Manières de vivre. L'Économie de la débrouille au Congo/Kinshasa*, n° 49-50, série 2001, 205 p., 17, 50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, n° 51-52, série 2001, 220 p., 18 €.

2000

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Itinéraires croisés de la modernité. Congo belge (1920-1950)*, n° 43-44, 2000, 295 p., 20 €.

MONNIER, Laurent, JEWSIEWICKI, Bogumil et DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Chasse au diamant au Congo/Zaïre*, n° 45-46, 2000, 240 p., 19 €.

DE VILLERS, Gauthier, OMASOMBO, Jean et KENNES, Erik, *République démocratique du Congo, Guerre et politique. Les Trente Derniers Mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, n° 47-48, 342 p., 24 €.

1999

MUTAMBA LUKUSA, Gaston, *La Faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements au Congo/Zaïre (1988-1999)*, n° 37-38, 1999, 190 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs*, n° 39-40, 1999, 218 p., 17,50 €.

KABUYA KALALA, François et MATATA PONYO MAPON, *L'Espace monétaire kasaien. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, n° 41, 1999, 148 p., 15 €.

YOKA LYE, *Kinshasa, signes de vie*, n° 42, 1999, 168 p., 15 €.

1998

GROOTAERS, Jan-Lodewijk (sous la direction de), *Mort et maladie au Zaïre*, n° 31-32, 1998, 172 p., 16,50 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba. Jeunesse et apprentissage politique (1925-1956)*, n° 33-34, 1998, 265 p., 20 €.

DE VILLERS, Gauthier, WILLAME, Jean-Claude et OMASOMBO, Jean, *République démocratique du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres (1996-1998)*, n° 35-36, 1998, 371 p., 22,50 €.

1997

WILLAME, Jean-Claude, *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, n° 25, 1997, 156 p., 15 €.

WILUNGULA B. Cosma, *Fizi 1967-1986. Le Maquis Kabila*, n° 26, 1997, 136 p. (en co-édition avec le Centre d'Histoire de l'Afrique [Louvain-la-Neuve], en tant que n° 15 de la revue *Enquêtes et documents d'histoire africaine*), 15 €.

DE VILLERS, Gauthier et OMASOMBO TSHONDA, Jean, *Zaïre. La Transition manquée : 1990-1997*, n° 27-28-29, 1997, 302 p., 20 €.

MWANZA WA MWANZA, Hugo, *Le Transport urbain à Kinshasa. Un nœud gordien*, n° 30, 1997, 149 p., 14 €.

1996

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique. Actes des journées d'étude des 16 et 17 décembre 1994*, n° 19-20, 1996, 286 p., 24 €.

DE HERDT, Tom et MARYSSE, Stefaan, *L'Économie informelle au Zaïre*, n° 21-22, 1996, 194 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul, LAURENT, Pierre-J. et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Actes du séminaire tenu à Louvain-la-Neuve du 2 au 12 mai 1995*, n° 23-24, 1996, 250 p., 20 €.

1995

SIMONS, Edwine, BOGHOSSIAN, Reupen et VERHAEGEN, Benoît, *Stanleyville 1959. Le Procès de Patrice Lumumba et les émeutes d'octobre*, n° 17-18, 1995, 212 p., 17,50 €.

REYNTJENS, Filip, *Rwanda. Trois jours qui ont fait basculer l'histoire*, n° 16, 1995, 150 p., 15 €.

YOKA LYE, *Lettres d'un Kinois à l'oncle du village*, n° 15, 1995, 160 p., 15 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Aux sources de l'hécatombe rwandaise*, n° 14, 1995, 175 p., 17,50 €.

MAYOYO BITUMBA TIPO TIPO, *Migration Sud/Nord. Levier ou obstacle ? Les Zaïrois en Belgique*, n° 13, 1995, 167 p. (Zaïre, années 90, vol. IV), 15 €.

1994

MARYSSE, Stefaan, DE HERDT, Tom et NDAYAMBAJE, E., *Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel*, n° 12, 1994, 87 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Belgique/Zaïre. Une histoire en quête d'avenir. Actes des rencontres de Bruxelles organisées par l'Institut africain, le NCOS, le CNCD, Broederlijk Delen, l'Association belge des africanistes / Belgische Vereniging van Afrikanisten*, n° 9-10-11, 1994, 347 p., 17,50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Gouvernance et Pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines. Madagascar, Somalie, Zaïre*, n° 7-8, 1994, 206 p., 18,50 €.

1993

NDAYWEL È NZIEM, Isidore, *La Société zaïroise dans le miroir de son discours religieux (1990-1993)*, n° 6, 1993, 102 p. (Zaïre, années 90, vol. III), 12 €.

WYMEERSCH, Patrick (sous la direction de), *Liber amicorum Marcel d'Hertefeldt. Essais anthropologiques*, n° 4-5, 1993, 380 p., 12 €.

MUTAMBA MAKOMBO, J.-M., *Patrice Lumumba correspondant de presse (1948-1956)*, n° 3, 1993, 84 p. (épuisé).

SIMONS, Edwine, *Inventaire des études africaines en Belgique - Inventaris van de Afrika Studies in België*, n° 1-2, 1993, 341 p., 12 €.

1992

DE VILLERS, Gauthier, *Le Pauvre, le hors-la-loi, le métis. La Question de l'économie informelle en Afrique*, n° 6, 1992, 80 p., (photocopie), 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Les Manipulations du développement. Ajustement, cogestion et démocratisation au Burundi*, n° 5, 1992, 166 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Économie populaire et phénomènes informels au Zaïre et en Afrique*, n° 3-4, 1992, 277 p., 30 €.

DE VILLERS, Gauthier, *Zaïre 1990-1991 : faits et dits de la société d'après le regard de la presse*, n° 1-2, 1992, 235 p. (Zaïre, années 90, vol. II), 12 €.

1991

WILLAME, Jean-Claude, *De la démocratie « octroyée » à la démocratie enrayée (24 avril 1990 - 22 septembre 1991)*, n° 5-6, 1991, 318 p. (Zaïre, années 90, vol I), (photocopie), 32 €.

OLELA ENGOMBE ASUI, *L'Administration coloniale et la question de la succession de Ngongo Leteta au Sankuru (1893-1956)*, n° 4, 1991, 119 p., 12 €.

ABBINK, J., *Mytho-légendes et Histoire : l'énigme de l'ethnogenèse des Beta Esra'el*, n° 3, 1991, 92 p., 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Décennie 80 : l'aide en question. Esquisse comparative des politiques de développement dans quatre pays européens*, n° 2, 1991, 123 p., 12 €.

BERWOUTS, Koen, *Le Sein de la mère. Introduction à la littérature classique et moderne en swahili*, n° 1, 1991, 140 p., 12 €.

1990

FIERLAFYN, Luc, *Le Discours nationaliste au Congo belge durant la période 1955-1960*, n° 6, 1990, 208 p., 12 €.

LOSSO GAZI, *L'Enseignement du français au Zaïre revisité (1948-1980)*, n° 5, 1990, 158 p., 12 €.

LUBANA NGIYENE AMENA, *L'organisation de la société paysanne et la situation du mouvement coopératif dans le Bas-Zaïre. L'interface entre les associations rurales à fonctions multiples et les associations urbaines de consommation comme moyen de lutte contre la misère*, n° 3-4, 1990, 200 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier et WILLAME, Jean-Claude, *Belgique-Zaïre : le grand affrontement*, n° 1-2, 1990, 171 p. (photocopie), 16 €.

1989

KABUYA LUMUNA SANDO, *Zaire 1960-1964. La Tourmente katangaise*, n° 6, 1989, 117 p., 12 €.

REYNTJENS, Filip, *Burundi 1972-1988. Continuité et Changement*, n° 5, 1989, 98 p., (épuisé).

FETTWEIS, Nadine, *Lecture sémiotique de l'Anté-peuple de Sony Labou Tansi*, n° 4, 1989, 101 p., 12 €.

GASIBIREGE RUGEMA, Simon, *Approche du processus d'inadaptation-adaptation de l'enseignement primaire à travers les réformes scolaires au Zaïre (1880/1980)*, n° 2-3, 1989, 244 p., 12 €.

TREFON, Theodore, *French Policy toward Zaire during the Giscard d'Estaing Presidency*, n° 1, 1989, 135 p., 12 €.

1988

WILLAME, Jean-Claude, *Éléments pour une lecture du contentieux belgo-zaïrois*, n° 6, 12/1988, 173 p. (photocopie), 20,50 €.

SCOTT, G. J., *La Pomme de terre en Afrique centrale. Une étude sur le Burundi, le Rwanda et le Zaïre*, n° 4-5, 9/1988, 235 p., (épuisé).

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Entreprises minières et développement de l'économie capitaliste au Zaïre. La politique des zones de protection minière et son impact sur l'occupation commerciale au Kasai (1915-1959)*, n° 3, 6/1988, 109 p., 12 €.

BRION, E., *Aux origines du diocèse de Kole Zaïre - 1880-1935*, n° 1-2, 3/1988, 259 p., (épuisé).

1987

WILLAME, Jean-Claude, *Chronique d'une opposition politique : l'UDPS (1978-1987)*, n° 7-8, 12/1987, 118 p., (photocopie), 16 €.

MARYSSE, Stefaan, *La Question agraire dans l'économie politique du Zimbabwe*, n° 6, 9/1987, 66 p., 12 €.

BOGERS, Koen et WYMEERSCH, Patrick, *De Kongo in de Vlaamse fiktie- en reisverhalen*, n° 4-5, 1987, 165 p., 12 €.

MONNIER, Laurent (sous la dir. de), *Figures du pouvoir dans le roman africain et latino-américain. Actes du colloque de Lausanne (10-13 mars 1986)*, n° 1-2-3, 1987, 385 p. (épuisé).

1986

WEISS, Herbert et VERHAEGEN, Benoît (sous la dir. de), *Les Rébellions dans l'Est du Zaïre (1964-1967)*, n° 7-8, 1986, 187 p., (épuisé).

DE LANNOY, Didier, MABIALA SEDA DIANGWALA et BONGELI YEIKELO YA ATO (sous la dir. de), *Tango ya ba noko. « Le Temps des oncles ». Recueil de témoignages zaïrois*, n° 5-6, 10/1986, 239 p., (épuisé).

VAN BINSBERGEN, Wim, REYNTJENS, Filip et HESSELING, G. (ed.), *State and Local Community in Africa. État et communauté locale en Afrique*, n°2-3-4, 1986, 400 p. (épuisé).

MATACZYNSKI, D. A., *A Reexamination of the Jamaa: «Thick Description»*, n° 1, 3/1986, 102 p., 12 €.

1985

SIMONS, Edwina et THUIS, Mark, *Inventaire des études africaines en Belgique. Inventaris van de Afrika studies in België*, n° 7-8, 1985, 303 p., (épuisé).

VERHEUST, Thérèse, *Portraits de femmes : les intellectuelles zaïroises*, n° 6, 10/1985, 150 p., (photocopie), 13 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zaïroises (1978-1984)*, n° 5, 1985, 112 p. + annexes, 12 €.

RAULIER, Anne, *Stratégies de développement économique en Tunisie*, n° 3-4, 1985, 172 p., 12 €.

KANKONDE MUKADI, *Approches d'analyse économique des projets agricoles de développement rural dans les pays en voie de développement : le cas du Zaïre*, n° 1-2, 1985, 236 p. (épuisé).

1984

LOSSO GAZI, *Culture, littérature et enseignement au Zaïre : essai de bilan*, n° 8, 1984, 116 p., 12 €.

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Le Kasai à la périphérie du Haut-Katanga industriel*, n° 6-7, 1984, 213 p., 12 €.

ILUNKAMBA ILUNGA, *Propriété publique et conventions de gestion dans l'industrie du cuivre au Zaïre*, n° 4-5, 1984, 148 p., (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *Actualisation des contraintes sur l'industrie minière au Zaïre (Postface)*, n° 4-5, 1984, pp. 149-173, (épuisé).

LAPIKA DIMOMFU, *L'Art de guérir chez les Kongo du Zaïre, discours magique ou science médicale ?*, n° 3, 1984, 71 p. (épuisé).

KANYINDA LUSANGA, *La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits*, n° 2, 1984, 100 p., (épuisé).

MUBAKE MUMEME et SIMBI MUSEMA WA NGOY, *La politique industrielle au Zaïre et la zone franche d'Inga : vers une nouvelle stratégie d'industrialisation ?*, n° 1, 1984, 117 p. (épuisé).

1983

BILBY, K. M. et FU-KIAU KIA BUNSEKI, *Kumina: a Kongo-based Tradition in the New World*, n° 8, 1983, 114 p., 12 €.

KAZADI-TSHAMALA, *La formation du capital dans l'agriculture du Zaïre post-colonial : situation et perspectives*, n° 6-7, 1983, 140 p., 12 €.

JEWSIEWICKI, Bogumil, *Modernisation ou destruction du village africain : l'économie politique de la « modernisation agricole » au Congo belge*, n° 5, 1983, 86 p. (épuisé).

Zaïre : réflexions et débats sur des stratégies possibles de développement, n° 4, 1983, 82 p., (épuisé).

LUKUSA DIA BONDO, *Les Conventions de développement : clé de la relance économique du Zaïre*, n° 3, 1983, 121 p. (épuisé).

VERHAEGEN, Benoît, *L'Association des évolués de Stanleyville et les débuts politiques de Patrice Lumumba (1944-1958)*, n° 2, 1983, 121 p. (épuisé).

Instruments, politique et effets du commerce extérieur. Les Relations belgo-africaines. Middelen, beleid en gevolgen van de buitenlandse handel. De Belgisch-Afrikaanse relaties, n° 1, 1983, 117 p., 12 €.

CAHIERS AFRICAINS
(anciennement Cahiers du CEDAF)

AFRIKA STUDIES
(voorheen ASDOC-Studies)

ISSN 1021-9994

www.africamuseum.be/research/publications

Comment se procurer les *Cahiers africains* ?

ORDRE PERMANENT

Si vous souhaitez recevoir nos publications dès leur parution, nous vous invitons à nous retourner le formulaire au verso.

Par l'acceptation de la formule de l'ordre permanent, vous recevrez à chaque nouvelle parution une facture qui, dès qu'elle aura été honorée, sera suivie de l'envoi du *Cahier*.

Comment le système de l'ordre permanent fonctionne-t-il ?

À la sortie de tout nouveau *Cahier africain*, une facture vous sera envoyée. Dès réception de votre paiement, le *Cahier* vous sera expédié.

Pour plus de facilités, vous pouvez payer par carte de crédit : vous recevez une facture du Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale par e-mail ou par fax, sur laquelle vous pouvez noter les données de votre carte (numéro, date d'expiration, nom du titulaire) ainsi que votre signature pour accord. Vous avez alors la possibilité de renvoyer ce document en toute sécurité par fax (+32 2 769 55 11) et le *Cahier* vous sera expédié dans les 24 heures.

Pour toute question administrative ou commande, vous pouvez contacter le Service des Publications, e-mail : publications@africamuseum.be
Tél : +32 2 769 52 08.

À retourner au Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale
13, Leuvensesteenweg, 3080 Tervuren, Belgique

« **Les Cahiers africains – Afrika Studies** »

Ordre permanent

Nom, Prénom :

Adresse :

.....

Fax :

E-mail :

Souhaite recevoir les *Cahiers africains* dès leur parution et souscrit
un ordre permanent

Souhaite payer systématiquement par carte de crédit

Souhaite recevoir une facture *pro forma* pour effectuer
un transfert par la banque

Souhaite que les *Cahiers* lui soient envoyés

- par courrier ordinaire

- par courrier prioritaire

- par courrier express (DHL, ABX, etc.)

Signature

Date

