

CAHIERS AFRICAINS
AFRIKA STUDIES

n°76

2009

© Musée royal de l'Afrique centrale, 2009

© L'HARMATTAN, 2009

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

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

ISBN : 978-2-296-10204-0
EAN : 9782296102040

Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions

**Sous la direction de
Theodore Trefon**

n°76

2009

Africa
Africa
TERVUREN

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

Leuvensesteenweg 13, 3080 Tervuren
Tél. : 32 2 769 58 45 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 : <http://www.africamuseum.be/publications> ; publications@africamuseum.be

Couverture : Conception graphique : Sony Van Hoecke et Mieke Dumortier
Illustration : Céline Pialot
Photographies : Theodore Trefon

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.

Les *Cahiers africains* sont publiés avec l'aide financière du Fonds de la recherche scientifique-FNRS de Belgique.

Ce *Cahier* a reçu un appui financier de la Loterie nationale et de l'E-CA – CRE-AC.
<http://www.eca-creac.eu>

© Musée royal de l'Afrique centrale et L'Harmattan, 2009.

TABLE DES MATIÈRES

Les contributeurs.....	7
Avant-propos.....	11
Le crocodile et le scorpion.....	13
Introduction : réforme et désillusions <i>Theodore Trefon</i>	15
L'État et le territoire : contraintes et défis de la reconstruction <i>Roland Pourtier</i>	35
Analyse du paysage sociopolitique à partir du résultat des élections de 2006 <i>Léon de Saint Moulin</i>	49
Acteurs et enjeux du processus de décentralisation <i>Michel Liégeois</i>	67
Réforme de la justice : réalisations, limites et questionnements <i>Thierry Vircoulon</i>	87
De la dette au développement : un chemin semé d'embûches <i>Arnaud Zacharie</i>	103
« Monsieur le Président, vous n'avez pas d'armée... » La réforme du secteur de sécurité vue du Kivu <i>Hans Hoebeke, Henri Boshoff et Koen Vlassenroot</i>	119
La Mission des Nations unies au Congo : le Léviathan du maintien de la paix <i>Xavier Zeebroek</i>	139
La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits <i>Alexandra Bilak</i>	155
De la réforme du secteur minier à celle de l'État <i>Marie Mazalto</i>	171
Appui au secteur des médias : quel bilan pour quel avenir ? <i>Marie-Soleil Frère</i>	191

Agriculture, sécurité alimentaire et développement économique. Défis et enjeux	
<i>Éric Tollens</i>	211
Pouvoirs et impuissance d'un régime de semi-tutelle internationale	
<i>Gauthier de Villers</i>	231
<i>Post-scriptum</i> . Kinshasa : bien-être et développement ? Bien-être ou développement ?	
<i>Lye M. Yoka</i>	243
Résumés (français, Nederlands, English)	253

LES CONTRIBUTEURS

Alexandra Bilak est consultante indépendante et travaille en RDC depuis 2002. En tant que responsable des programmes Afrique centrale à Oxfam Novib, puis directrice du Life & Peace Institute à Bukavu, elle a accompagné des nombreuses ONG et associations congolaises dans les domaines de la transformation des conflits et de la gouvernance. Elle est titulaire d'un Masters en politique internationale du School of Oriental and African Studies et d'un DEA d'études africaines de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Henri Boshoff est directeur du programme « missions de paix » à l'Institut d'études de sécurité (ISS) de Pretoria et expert en planification opérationnelle des actions sécuritaires. Il est analyste militaire au sein de l'African Security Analysis Programme de l'ISS depuis 2001. Ses domaines d'expertise sont : le terrorisme, le maintien de la paix, le soutien à la police, la politique en Afrique, les conflits et les armées africaines et en particulier dans la région des Grands Lacs.

Léon de Saint Moulin, professeur émérite et membre du Centre d'études pour l'action sociale, est docteur en histoire, licencié en philosophie et en théologie. Né en 1932, il a fait un premier séjour au Congo en 1959-1961 et y travaille de façon permanente depuis 1967. *L'Atlas de l'organisation administrative de la RDC* (2005) compte parmi ses très nombreuses publications.

Gauthier de Villers, sociologue, est collaborateur scientifique de la section d'Histoire du Temps présent du Musée royal de l'Afrique centrale, qu'il a dirigée. Il a été le directeur de l'Institut africain et du Centre d'études et de documentation africaines (Cedaf).

Marie-Soleil Frère est chercheur qualifié du Fonds national de la recherche scientifique à l'Université libre de Bruxelles. Ses travaux portent sur la place et le rôle des médias d'information dans les évolutions politiques en Afrique subsaharienne. Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *Afrique centrale. Médias et conflits. Vecteurs de guerre ou acteurs de paix* (2005).

Hans Hoebeke est chercheur au Programme Afrique centrale d'Egmont-Institut royal des relations internationales. Avant de rejoindre l'institut, il était chercheur à l'Institut Clingendael (Pays-Bas), analyste au ministère belge de la Défense et fonctionnaire au ministère belge des Affaires étrangères. Il mène des recherches sur la politique et la sécurité en Afrique centrale, ainsi que sur les dynamiques de paix et de sécurité sur le continent africain.

Michel Liégeois est professeur de relations internationales à l'Université catholique de Louvain où il enseigne notamment les théories des relations internationales et les questions de sécurité. Il mène ses recherches dans le cadre du Centre d'études des crises et des conflits internationaux (Cecri-UCL).

Marie Mazalto est doctorante en sociologie politique à l'Université du Québec, associée au Cirad (Montpellier) et chercheur du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (Gramma) (Montréal).

Roland Pourtier, ancien élève de l'École normale supérieure de Saint-Cloud, est professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et président de l'Association des géographes français. Ses recherches dans le champ de la géographie humaine et politique portent principalement sur l'Afrique centrale, en particulier le Gabon et la RDC.

Éric Tollens est professeur d'économie agricole et alimentaire à l'Université catholique de Leuven. De 1971 à 1977, il a été respectivement chef de travaux et chargé de cours à l'Université Lovanium, à l'Unikin et à l'IFA (Yangambi). Il a publié plusieurs ouvrages et articles sur le développement agricole et la sécurité alimentaire en République démocratique du Congo.

Theodore Trefon (PhD de l'Université de Boston) se consacre au Congo depuis plus de vingt ans en tant que chercheur, enseignant, coordonnateur de projets et consultant. Directeur du Centre belge de référence de l'expertise sur l'Afrique centrale (Eca-Creac), il dirige la section d'Histoire du Temps présent du Musée royal de l'Afrique centrale où il mène des travaux dans les domaines des sciences politiques, de l'anthropologie urbaine et de l'environnement.

Thierry Vircoulon, chercheur associé à l'Institut français des relations internationales et membre du réseau d'experts du Centre d'études des relations internationales de l'Université de Montréal, est un ancien élève de l'École nationale d'administration et titulaire d'un DEA de science politique à la Sorbonne. Après un parcours qui l'a mené au ministère de l'Intérieur, au Quai d'Orsay et à Matignon, il a travaillé pour la Commission européenne en République démocratique du Congo. Il se consacre actuellement aux problèmes de la reconstruction et de la gouvernance postconflit, en liaison notamment avec la gestion des ressources naturelles.

Koen Vlassenroot est professeur en science politique et coordinateur du Conflict Research Group à l'Université de Gand. Il dirige le Programme Afrique centrale d'Egmont-Institut royal des relations internationales, tout en menant des recherches sur les dynamiques des conflits, les groupes armés et

les questions de ressources naturelles à l'Est de la République démocratique du Congo.

Lye M. Yoka est professeur ordinaire à l'Institut national des arts de Kinshasa, professeur visiteur aux Facultés catholiques de Kinshasa et président de l'Observatoire des cultures urbaines en République démocratique du Congo. Il est également administrateur des programmes culturels au Bureau de l'Unesco et ancien commissaire général du festival belgo-congolais « Yambi-2007 ».

Arnaud Zacharie est secrétaire général du Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11), professeur suppléant à l'Université libre de Bruxelles, maître de conférences à l'Université de Liège et auteur de plusieurs ouvrages sur les relations internationales, dont *L'Afrique centrale dix ans après le génocide* (2004), *Financer le développement* (2008), *Mondialiser le travail décent* (2008) et *La Reconstruction congolaise* (2009).

Xavier Zeebroek, maître en sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles, est directeur adjoint du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (Grip, Bruxelles). Il est également coordinateur du Réseau africain francophone sur les armes légères, la prévention des conflits et la culture de paix (Rafal). C'est un spécialiste des missions de maintien de la paix et des conflits en Afrique sub-saharienne où il a effectué de multiples missions depuis 1990. Il publie des articles dans des revues belges, françaises, italiennes, espagnoles, canadiennes et américaines.

AVANT-PROPOS

En février 2008, le Centre belge de référence pour l'expertise sur l'Afrique centrale (E-CA-CRE-AC) organisa la conférence internationale « Congo : État, Paix, Économie et Bien-être ». Le présent ouvrage approfondit les débats et la réflexion auxquels elle donna lieu. À l'issue de la conférence, nous avons lancé un appel à contributions afin de réunir des textes présentant soit un bilan critique des interventions de la communauté internationale pendant la transition congolaise, soit une analyse des défis, des enjeux et des opportunités pour la Troisième République. Tant le nombre de réponses que la qualité des manuscrits reçus nous ont amené à centrer l'ouvrage sur le premier des deux thèmes proposés.

Après une première lecture des textes, une série d'échanges entre les auteurs et moi-même ont permis d'apporter des clarifications, de renforcer le fil conducteur du livre et de supprimer les redondances. À l'issue de ce premier travail de reformulation, les manuscrits sont entrés dans un processus d'évaluation anonyme de *peer review*. Ainsi, chaque chapitre a été lu et commenté par au moins un expert dans le secteur spécifique abordé. Je tiens à adresser mes remerciements à ces évaluateurs. Je tiens, ici aussi, à saluer tous les contributeurs, non seulement pour la qualité de leurs informations et analyses, mais également pour leur patience et leur persévérance.

Plusieurs très bons manuscrits n'ont malheureusement pu être intégrés dans l'ouvrage, notamment lorsqu'ils ne respectaient pas étroitement son fil conducteur. Nous présentons nos excuses aux auteurs des textes qui n'ont pu y trouver place. Nous regrettons également que si peu d'auteurs congolais y soient représentés. Il s'agit là d'un problème récurrent pour une publication collective de cette ambition. Nous avons pourtant incité des collègues congolais, universitaires et experts, à y contribuer, mais sans réel succès. Quant aux auteurs européens, ils possèdent tous une expérience de terrain au Congo et une connaissance fine du pays ; c'était une condition de sélection pour la publication.

Au fur et à mesure de l'évolution du manuscrit, j'ai bénéficié de l'engagement, de l'expertise et de l'amitié de Jacqueline Bergeron, de Serge Cogels et de Gauthier de Villers, mon prédécesseur à la section d'Histoire du Temps présent du Musée royal de l'Afrique centrale (et toujours son éminence grise). Ces personnes m'ont proposé des critiques constructives sur le fond et sur la forme. Je leur en suis infiniment reconnaissant.

Lorsque le livre est entré dans sa phase finale de production, Isabelle Gérard, Mieke Dumortier, Miriam Tessens, Sony Van Hoecke et Lee Gillette du Service des publications du MRAC ont fourni un travail efficace et professionnel dont je leur sais gré. Lieve Nevens et Hélène Abraham, intervenues en aval de la

production, sont aussi remerciées. De même que Vincent Everarts de Velp, pour le travail effectué sur la photographie de couverture que j'ai prise devant le parlement provincial du Katanga, une image dont la légende pourrait être : « Plus il y a de drapeaux, moins il y a d'État ».

J'ai le privilège de pouvoir mener mes recherches sur le Congo dans d'excellentes conditions grâce à mon intégration au MRAC et, plus récemment, au CRE-AC dont j'assume la direction. Je remercie Guido Gryseels, directeur du premier, et Herman De Croo, président du conseil d'administration du second, non seulement pour la confiance qu'ils m'accordent, mais surtout pour leur respect de la liberté scientifique. Certains propos et constats avancés dans ce livre sont, en effet, susceptibles de heurter des sensibilités, tant en RDC que dans le milieu des partenaires techniques et financiers occidentaux. En tant que directeur scientifique du livre, j'en assume la responsabilité.

Tout au long de mes travaux de recherche sur le Congo/Zaïre, j'ai bénéficié d'un encadrement académique et de l'inspiration intellectuelle de professeurs qui ont indirectement contribué à la conceptualisation de ce travail. À Edouard Bustin (Université de Boston), Pierre de Maret (Université libre de Bruxelles), Pierre Englebert (Pomona College) et Shango Mutambwe (Université de Kinshasa/ÉRAIFT), je présente mes hommages.

Enfin, ce livre n'aurait pu aboutir sans l'appui constant d'Edwine Simons, qui, depuis vingt ans, assure le travail d'édition de tous les ouvrages de la collection des « Cahiers africains ». Sa connaissance du contexte congolais, son dévouement et son professionnalisme éditorial constituent des atouts précieux pour la collection et pour notre section. À elle particulièrement s'adressent mes remerciements.

Theodore Trefon

Sart-Dames-Avelines, juin 2009

LE CROCODILE ET LE SCORPION

Un jour, à Kinshasa, un scorpion demande à son voisin crocodile de l'aider à franchir le majestueux fleuve Congo.

– *Je dois me rendre à Brazzaville, mais ne sais point nager. Vous nagez avec tant d'élégance. Laissez-moi monter sur votre dos et partons sans attendre.*

Le crocodile lui rétorque :

– *Cher scorpion, je te connais et me méfie de la réputation de ton espèce. Quand nous serons au milieu du fleuve, tu me piqueras et nous nous noierons tous les deux.*

– *Pourquoi ferais-je une telle chose ?* lui répond le scorpion. *Si je vous pique et que vous mourez, je me noierai aussi.*

Le crocodile réfléchit un instant, puis accepte de faire traverser le scorpion.

– *Monte et partons avant que la nuit tombe !*

Ils quittent la berge et se dirigent vers Brazzaville. Soudain, arrivés au beau milieu du fleuve, le scorpion pique le vaillant nageur, à la nuque.

– *Pourquoi as-tu fait cela ?* lui demande le crocodile, *tout juste capable de respirer. Je n'ai plus de force, et l'on n'y arrivera point.*

Le scorpion lui répond, avant de disparaître sous l'eau :

– *C'est ainsi. Il ne faut point chercher à comprendre, nous sommes au Congo.*

Fable populaire entendue à Kinshasa.

INTRODUCTION : RÉFORME ET DÉSILLUSIONS

Theodore Trefon

La réhabilitation d'un État : une véritable alchimie

La RDC est un vaste laboratoire de développement où se rencontrent de nombreux partenaires internationaux. Motivés par différentes logiques, ils ont l'ambition de reconstruire ce pays désormais considéré comme un cas d'école en matière d'État en faillite. Les objectifs prioritaires visent le rétablissement de la sécurité, la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la gouvernance et de l'autorité de la loi, l'amélioration de la gestion macroéconomique et la réhabilitation des infrastructures. Toutefois, malgré l'importance des financements octroyés par la communauté internationale, la compétence des experts et des consultants internationaux, et la volonté de changement affichée par les dirigeants politiques congolais, rares sont les signes tangibles de progrès en matière de reconstruction de l'État.

La vulnérabilité (en termes de sécurité physique principalement) et la pauvreté se sont aggravées en dépit du nombre croissant d'initiatives prises, financées et mises en œuvre par les partenaires internationaux du Congo. Nombreux sont les programmes humanitaires et de développement qui ont généré des résultats indésirables. Dans les provinces de l'Est surtout, mais pas exclusivement, une part importante des euros et des dollars consacrés à l'aide humanitaire a été gaspillée ou détournée, et continue de l'être. Un scénario, parmi les plus optimistes, prévoyait le retour en 2030 au niveau de développement atteint en 1960, pour autant que les taux de croissance demeurent élevés d'ici là (République démocratique du Congo 2006 : 11, 27). Une telle estimation est déjà rendue caduque en raison de la crise financière globale et de la chute des prix du cuivre, du cobalt et du diamant intervenues en 2008.

Les politologues ont une compréhension assez claire des raisons du déclin des États et des caractéristiques d'un État en faillite. Celles-ci comprennent les faibles performances économiques, le dysfonctionnement des sphères politique et institutionnelle, l'incapacité à garantir la sécurité, le respect de la loi et l'ordre public et à répondre aux attentes de la société (Zartman 1995 : 5-11). En d'autres termes, il s'agit d'États dont les gouvernements sont inaptes à exercer le contrôle légitime sur leur territoire. Le débat sur la faillite de l'État a donné lieu à nombre d'analyses sophistiquées. Aucune n'a permis la mise en place d'actions efficaces pour diminuer les traumatismes que génèrent la faim, la maladie, la violence et les déplacements de populations, une réalité vécue au quotidien par des millions d'Africains ordinaires. Les politologues,

pas plus que les experts en développement, ne savent en effet comment s'y prendre pour reconstruire les États en faillite. Les défis liés à la réinvention et à l'amélioration des relations entre société et État sont pourtant énormes, puisque l'on recense à ce jour de 40 à 60 États en faillite ou en déclin, dans lesquels vivent près d'un milliard de personnes (Ghani et Lockhart 2008 : 3).

Si, au plan théorique, l'on commence à comprendre la complexité du processus de réforme de l'État, les approches de celui-ci sont encore fort divergentes. Le discours libéral occidental explique l'intérêt que porte la communauté internationale à cette reconstruction par des raisons humanitaires, de développement et de sécurité. La Chine voit dans la reconstruction de l'État un enjeu marchand et commercial. Quant aux néoconservateurs, ils considèrent, depuis les attentats du 11 Septembre 2001, la reconstruction de l'État comme une nécessité impérieuse, car, pour eux, les États en faillite constituent le berceau du chaos, du terrorisme et du conflit. C'est la position d'influents décideurs politiques américains : « Les États faibles et en faillite et le chaos qu'ils nourrissent vont inévitablement affecter la sécurité des États-Unis et de l'économie globale qui est à la base de sa prospérité » (Eizenstat *et al.* 2005 : 134). De manière contrastée et dans un registre cynique, d'autres dénoncent une logique visant la reproduction délibérée du dysfonctionnement des États et le maintien dans un état de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale d'« une série d'États en faillite à qui la communauté de bailleurs internationaux pourra dicter sa politique et sur qui elle pourra exercer son contrôle tout au long du futur proche » (Hilary 2008).

La théorie du développement et du progrès économique obéissant à une évolution linéaire, défendue par l'économiste libéral Walt Rostow il y a cinquante ans, s'est révélée infondée. Cette approche déterministe sous-estimait la dimension hybride et historiquement enchâssée du processus de formation de l'État en Afrique. L'échec d'efforts internationaux plus récents en faveur de la reconstruction d'États (qu'il s'agisse de l'Afghanistan, de l'Irak, de la Somalie ou du Congo) montre que les modèles « taille unique » importés ne fonctionnent pas. Il en va de même des *peace kits* standardisés conçus par les agences des Nations unies, les institutions de Bretton Woods et les principaux bailleurs de fonds. Les stratégies de reconstruction de l'État tendent à panser les plaies plutôt qu'à soigner les causes de la maladie, soit, en l'occurrence, les facteurs historiques et les causes socioéconomiques de tension, de haine, de méfiance, de violence. Ce constat est particulièrement fort en période de postconflit, comme l'analyse en détail Séverine Autesserre. Selon elle, si la consolidation de la paix au Congo est un échec, c'est dû en grande partie au fait que la communauté internationale ne se soit pas préoccupée des causes mêmes de la violence : conflits locaux autour du foncier et du pouvoir (2008 : 95). Le

chapitre d'Alexandra Bilak¹ sur les stratégies de construction de la paix et la société civile corrobore ce point de vue.

Les praticiens du développement et les experts en matière d'aide reconnaissent à présent leur échec. Ainsi, le porte-parole international de la Banque mondiale pour l'Afrique décrit à quel point les résultats engrangés par les meilleurs économistes au monde ayant travaillé sur les problèmes de l'Afrique sont maigres (Calderisi 2006 : 164). Une critique des stratégies européennes récentes met en exergue le fossé entre les priorités des bailleurs et celles des bénéficiaires, et les effets pervers que génère l'aide en « institutionnalisant la corruption et en étayant la position des élus » (Delcourt 2008 : 8-9). La faculté qu'ont les acteurs extérieurs de provoquer des changements positifs est également remise en question par des experts de l'OCDE. Selon eux, les processus de reconstruction de l'État sont largement pilotés au niveau interne et le rôle de l'assistance internationale en la matière est extrêmement limité (OECD 2008 : 13). La teneur d'un document stratégique de réduction de la pauvreté au Congo est, à ce titre, sans équivoque : « La dépendance de la RDC vis-à-vis de l'assistance extérieure constitue l'une des contraintes majeures à son développement » (République démocratique du Congo 2006 : 102). Autrement dit, cette dépendance vis-à-vis de l'extérieur handicape le processus de reconstruction de l'État et le développement. D'autres soutiennent que les tentatives de reconstruction de l'État peinent parce que les solutions tendent à être perçues comme strictement techniques (consistant le plus souvent en l'application de formules passe-partout) et non également politiques (Anderson 2005 ; Trefon 2007 : 23-29). L'aide humanitaire n'est pas davantage à l'abri d'évaluations lucides de ce type. Dans son ouvrage *Not Breaking the Rules, not Playing the Game*, Zoë Marriage (2006 : 7) évoque une forme d'hypocrisie : les objectifs optimistes affichés de l'aide se combinent à l'attente de l'échec.

Les échecs successifs en matière de reconstruction de l'État et l'inefficacité de l'aide incitent aujourd'hui à se pencher sur les questions de gouvernance et à exiger des pays bénéficiaires qu'ils rendent des comptes, à la fois aux bailleurs et à leurs citoyens (Joseph et Gillies 2009). Si une telle approche paraît sensée en théorie, rien ne prouve qu'elle puisse être suivie d'effets dans un contexte aussi complexe que celui de la RDC, selon Carol Lancaster. « Nous sommes quasi certains, écrit-elle, que les 1,6 milliards de dollars fournis par les États-Unis à la RDC depuis 1960 n'ont pas réussi à générer d'effet positif durable. Cela est dû en grande partie au contexte politique ambiant, caractérisé par la corruption, l'incapacité institutionnelle et l'omniprésence des conflits » (Lancaster 2009 : 33). Ce constat n'inclut cependant pas suffisamment le malentendu fondamental qu'Englebert et Tull relèvent dans le processus même de construction de l'État : « Tandis que les donateurs tendent à considérer la reconstruction comme un nouveau départ après la faillite de l'État, les élites africaines l'envisagent le

¹ Les noms d'auteurs non référencés dans l'introduction renvoient aux différents chapitres de ce volume.

plus souvent comme une compétition pour le pouvoir et les ressources, facilitée par des accords de partage du pouvoir et une supervision internationale laxiste, ravivée par l'augmentation de l'aide étrangère » (2008 : 121).

Faillite de l'État et dynamique sociale

Le Congo connaît l'une des pires tragédies humanitaires mondiales de ce début de millénaire. Le pays souffre d'une réputation trompeuse le présentant comme un pays de calamités, de chaos, de confusion, de guerre et d'anarchie. L'État postcolonial congolais, conçu au départ pour offrir des services, s'est effectivement mué en État prédateur. Au cours des vingt dernières années du régime dictatorial de Mobutu, c'est en termes d'« émiettement », d'« oppression », d'« illusion », de « banqueroute », de « corruption » et de « criminalisation » qu'a été évoquée la déliquescence de l'État (cf. Turner 1981, Callaghy 1984, Young 1984, Young et Turner 1985, Braeckman 1992, Leslie 1993, Weiss 1995, Bustin 1999, McNulty 1999, Lemarchand 2001). Mais le Congo est-il pour autant réductible au proverbial « Cœur des ténèbres », parce que le processus de construction d'un État postcolonial n'a pas abouti à l'émergence d'un système étatique de type wébérien ? Le fait que le processus de construction de l'État a échoué et que le processus de réforme n'a pas livré les résultats espérés ne signifie pas que la société congolaise soit en échec. Dans nombre de registres, elle est forte, innovante et dynamique.

Le Congo est en effet un pays de paradoxes, de contrastes et de contradictions où ont émergé des schèmes d'organisation et de quête de bien-être absolument innovants et dignes d'attention (Trefon 2004). Ces derniers ont surgi en dépit de – et à cause de – la faillite de l'État. Ce faisant, les relations entre l'État et la société évoluent à tous les niveaux sociaux et politiques dans un contexte où fonctionnement et dysfonctionnement s'entrecroisent et se chevauchent (Trefon 2007). De nouvelles formes d'organisation sociale apparaissent en permanence afin de compenser les lacunes de l'État postcolonial. C'est ce processus d'accommodation qui permet au Congolais ordinaire de survivre et d'arriver à ce que l'essentiel soit assuré. Ces nouvelles formes d'organisation sociale se manifestent dès le début des années 1990, de manière plus marquée dans le Congo urbain. Elles vont bien au-delà des stratégies de survie économique qui ont pris forme au milieu des années 1980 en réponse à la crise multiforme alors en phase d'émergence. Elles se caractérisent autant par la tension, le conflit, la violence et la trahison que par des formes innovantes de solidarité, de construction de réseaux, d'arrangements commerciaux et de relations sociales interdépendantes. La réinvention sociale contribue à assurer la survie élémentaire au niveau individuel et familial, mais elle ne contribue pas au développement économique et politique élaboré et défendu par les théoriciens occidentaux du développement.

Histoire politique récente et processus de réforme

Laurent Désiré Kabila est assassiné le 16 janvier 2001. Il est aussitôt remplacé par son fils Joseph Kabila dans des circonstances qui, à la mode byzantine, demeurent obscures. En quête de légitimation, le nouveau président se rend en Belgique, aux États-Unis et en France, afin de s'assurer le soutien de partenaires internationaux. Après des mois d'âpres négociations entre anciens belligérants et factions rivales, le dialogue intercongolais redémarre avec pour premier résultat la mise en place, le 30 juin 2003, d'un gouvernement de transition (Bouvier 2004). Cette phase est alors perçue comme un dénouement fragile des guerres congolaises, extrêmement meurtrières, de 1996-1997 et de 1998-2002 (Prunier 2009 ; Turner 2007 ; de Villers 2005). Au vu du nombre d'acteurs impliqués, l'ancienne secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, qualifie « l'agitation non résolue » (*unresolved turmoil*) en RDC de « première guerre mondiale africaine »². C'est dans le contexte de cette manifestation d'intérêt à l'échelon international que le principe d'une force des Nations unies de maintien de la paix est approuvé par le Conseil de sécurité (novembre 1999). Son objectif principal est alors de mettre fin aux hostilités en cours dans les provinces orientales, un souhait déjà exprimé dans l'accord de Lusaka (Willame 2002). Malgré cela, dix ans plus tard, cet objectif n'est toujours pas atteint.

Les objectifs principaux du gouvernement de transition sont : (i) de réunifier, pacifier, et rétablir l'autorité du gouvernement sur l'ensemble du territoire congolais ; (ii) de promouvoir la réconciliation nationale ; (iii) de réformer les forces de sécurité en y intégrant des membres des factions rivales ; (iv) d'organiser des élections et (v) de mettre en place de nouvelles institutions politiques. Toutefois, la mise en œuvre de ces objectifs s'avère difficile, voire impossible, en raison du caractère peu réaliste de la formule « 1+4 » adoptée par le gouvernement de transition pour partager le pouvoir entre un président et quatre vice-présidents (Muzong 2007 : 8). Bien que membres de ce même exécutif, les leaders politico-militaires prééminents que sont le président Kabila, le vice-président Jean-Pierre Bemba et le vice-président Ruberwa se réclament des mêmes objectifs, mais défendent chacun leur pré carré dans l'âpre compétition qui s'installe pour la conquête de la victoire aux élections présidentielles d'octobre 2006.

Ce positionnement des acteurs est induit par un vice de forme, bien plus dangereux, inscrit dans la logique même du processus de transition. Celui-ci entend en effet « acheter la paix en fournissant une position avantageuse à tous les signataires du traité [...] en leur accordant l'impunité pour leurs abus passés en matière de droits de l'homme et de corruption et en gardant

² Remarques de bienvenue lors de la session du Conseil de sécurité des Nations unies portant sur la RDC, New York, 24 janvier 2000.

intacts les réseaux de patronage qui infiltrent l'État et l'armée » (International Crisis Group 2007 : ii). À ce titre, l'impunité a été la condition *sine qua non* du processus de paix (Stearns 2007 : 202). Aujourd'hui pourtant, l'impunité et le fait que les dirigeants n'aient personne à qui rendre des comptes entravent sérieusement la mise en œuvre des réformes.

Les élections présidentielles sont organisées en 2006 à la suite de la ratification de la nouvelle Constitution de la Troisième République (décembre 2005). De manière inattendue, 25 millions de Congolais s'inscrivent sur les listes d'électeurs. La communauté internationale paie 450 millions de dollars pour couvrir le coût du processus électoral, sous la supervision d'une commission électorale indépendante (StrategiCo. 2007 : 22). Perçu comme le « candidat préféré et le vainqueur probable des élections » (International Crisis Group juillet 2007 : 2), Kabila, en tant que chef de l'État, a bénéficié du soutien du Comité international d'accompagnement de la transition (Ciat), basé à Kinshasa. Ce comité est un corps exécutif parallèle, fortement impliqué dans l'élaboration de stratégies et de programmes en lien avec les priorités politiques, économiques et de sécurité. Aussi est-ce en recourant à l'expression « sauver le pouvoir » que de nombreux Congolais évoquent ce qui est communément perçu comme l'agenda caché du Ciat. La promesse faite d'octroyer 3,9 milliards de dollars au financement de projets du programme d'action gouvernemental pour 2004-2006, lors d'une réunion consultative de bailleurs à Paris en décembre 2003, est un autre exemple de la stratégie de légitimation de Kabila (Clément 2004 : 45). Ce financement ne constitue alors qu'une part d'un *package* financier bien plus important s'élevant à près de 15 milliards de dollars et voué à soutenir, entre 2001 et 2007, les phases de transition et d'après élections (voir le tableau suivant).

Aide publique au développement octroyée à la RDC par la communauté internationale (en millions de dollars US)

	Pays membres de l'OCDE	Agences multilatérales	Total
2001	185,80	99,58	285,38
2002	423,31	823,55	1 246,86
2003	5 089,70	407,24	5 496,94
2004	1 415,37	660,53	2 075,90
2005	3 249,74	793,81	4 043,55
2006	1 723,18	549,09	2 272,27
2007	931,81	427,04	1 358,85
Total	13 018,91	3 760,84	16 779,75

Tableau compilé au départ de : http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT .

Les résultats des élections consacrent la victoire de Joseph Kabila (58,05 %) sur Jean-Pierre Bemba (41,95 %). Le premier s'impose à l'Est, tandis que le second l'emporte à Kinshasa et dans les provinces de l'Ouest. Ce clivage entre Est et Ouest est analysé avec finesse dans le chapitre rédigé par de Saint Moulin. L'analyse de ce dernier nous propose une relecture éclairante des résultats des élections. Le gouvernement nouvellement élu se montre cependant incapable de traduire en actes les promesses faites en période électorale et de maintenir la paix. Dans un récent rapport, Human Rights Watch condamne les abus perpétrés en matière de non-respect des droits de l'homme, au cours de la période postélectorale : « pendant les deux années qui ont suivi les élections, il y a eu des signes inquiétants montrant non seulement que la transition démocratique du Congo est fragile, mais aussi que le gouvernement nouvellement élu restreint brutalement l'espace démocratique [...]. Les méthodes brutales et répressives utilisées par le président Kabila et ses conseillers sont emblématiques du recours à la violence pour museler les opposants » (Human Rights Watch 2008 : 2). Les violentes opérations de police au Bas-Congo contre le groupe politico-religieux Bundu Dia Kongo, en février et mars 2008, témoignent de cette réalité.

Lors d'une tentative visant à contrarier Bemba, les troupes loyales à Kabila affrontent les milices du premier à Kinshasa en mars 2006, provoquant entre 330 et 500 victimes (Stearns 2007 : 207). En langage imagé, le succès des élections et les problèmes qui ont suivi peuvent se résumer ainsi : « l'opération fut un succès, mais le patient n'est pas rétabli ». Ce nouvel épisode de violence urbaine prouve à la communauté internationale, et en particulier aux architectes du processus électoral, qu'un consensus entre prétendants au pouvoir n'émergera pas nécessairement des élections, quel que soit le soin apporté à leur conception. Le combat qui a suivi a servi à recadrer les questions relatives à la motivation, au calendrier, à l'approche préconisée et à la pertinence au niveau local d'un changement politique et institutionnel. Il a montré combien le concept même de démocratie de type occidental paraît artificiel aux yeux de nombreux Congolais, certains allant jusqu'à taxer la démocratie de « parfaite dictature ».

L'appui étranger au processus électoral du Congo renforce l'argumentation de Chabal et Daloz (2006 : 29) selon laquelle « les périodes de transition actuelles sont incapables de changer la nature de la politique en Afrique. La tenue régulière d'élections multipartites, qui est habituellement assimilée à la "démocratisation" est surtout le fait de pressions extérieures, mais la réalité du terrain montre que, dans la majorité des cas, c'est la démocratie qui a été adaptée à la logique et aux exigences du clientélisme, et non, comme on le soutient souvent, l'inverse. » Gillies et Joseph (2009 : 13-14) font un constat similaire : « La concrétisation d'objectifs de développement déterminés localement et leur durabilité dépendent au bout du compte de la nature et de la dynamique des forces domestiques, en particulier des dynamiques sociopolitiques. Celles-ci ne peuvent être ni créées, ni remplacées par des agents étrangers. » Enfin,

Vircoulon étoffe ces avis en faisant référence aux politiques à l'échelon local : « Les réformes de gouvernance constituent souvent des politiques publiques remarquablement conçues à grand renfort d'expertise étrangère, mais sans impact réel et durable, non pas parce qu'elles négligent les réalités contextuelles nationales, mais parce qu'elles ne prennent pas en compte les réalités de la "petite politique" propre à toute réforme. » Dans un registre anecdotique, Yoka raconte que les Kinois ont rebaptisé le concept de « transition démocratique » en celui de « transition démon-cratique », pour exprimer ce qui est communément perçu comme une interférence des Occidentaux dans les affaires congolaises.

Les promesses électorales n'ayant pas été suivies de résultats concrets, le vote organisé au Congo a suscité de faux espoirs et débouché sur des frustrations. Les Congolais nourrissaient de vraies attentes à l'égard de l'ambitieux programme de développement en « cinq chantiers » du Président. Ils en sont venus à le considérer à présent comme un slogan politique, non comme un engagement à agir. Les résidents de Kinshasa, qui ne bénéficient toujours pas d'un accès à l'eau potable, disent qu'ils « boivent de l'air ». Les Congolais ordinaires considèrent que l'absence de progrès en matière de fonctionnement des institutions démocratiques est le fruit d'une stratégie politique adoptée délibérément par les dirigeants pour se maintenir au pouvoir au détriment des priorités sociales et économiques.

Par ailleurs, la présence massive d'agences internationales de développement contribue paradoxalement à soulager le gouvernement congolais de ses responsabilités. Plutôt que de devoir rendre des comptes au peuple, le gouvernement réassigne la notion abstraite de responsabilité à ses partenaires internationaux. Zebroek applique cette analyse au cercle vicieux qui affecte la Monuc : « plus la Monuc se renforce, et plus elle se rend indispensable pour consolider la paix, ainsi qu'un minimum de bonne gouvernance. Et plus il devient difficile de partir. » Liégeois développe une argumentation similaire : « les dirigeants de la RDC se doivent de poursuivre deux objectifs au moins partiellement contradictoires. D'une part, il leur faut affirmer leur autorité et démontrer à la population congolaise qu'ils exercent pleinement la souveraineté... D'autre part [...] il s'agit aussi de maintenir les grands bailleurs de fonds internationaux au chevet d'une République encore bien éloignée du moment où elle pourra sortir de sa situation de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. »

La prise en charge de fonctions dévolues à l'État par les partenaires internationaux n'est pas un phénomène circonscrit à la période de transition et à la période postélectorale. Il s'agit d'un processus qui s'est mis en place progressivement au fur et à mesure de la faillite de l'État. Sous le régime de Mobutu déjà, le Premier ministre Kengo wa Dondo avait demandé à la Commission européenne d'endosser le rôle d'ordonnateur national : ce faisant, la Commission avait été autorisée à prendre en charge une partie des attributions du gouvernement pour mettre ses projets en œuvre, tout en gérant

les fonds directement à partir de Bruxelles. En 2001, cette demande fut réitérée par le gouvernement de Joseph Kabila, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme indicatif national du huitième Fonds européen de développement. Ainsi, l'élite politique basée à Kinshasa et les gros bailleurs passent un compromis dans lequel l'État congolais faisait figure d'*absentee landlord* (Kobia 2002 : 434). Cet arrangement unique dans l'histoire des relations UE-pays ACP durera jusqu'en 2007. Il s'agit d'un bel exemple de recours à un procédé qui transforme un pays en protectorat international, un procédé auquel Fearon et Laitin (2004) font référence sous le terme de *neotrusteeship approach*. Dans le cas de la RDC, Gauthier de Villers qualifie cette situation de « régime de semi-tutelle, de souveraineté limitée et contrôlée » (2009 : 227 et dans ce volume).

Sous l'égide des partenaires internationaux du Congo, qui investissent massivement pour légitimer le pouvoir de Joseph Kabila (sans toutefois en évaluer pleinement les implications à long terme), la sécurité et le contexte politique s'améliorent. Bien que timide, ce progrès est suffisant pour identifier les secteurs prioritaires en matière de réforme. Assez rapidement après avoir été « parachuté » dans le bureau présidentiel, le jeune Kabila revoit les politiques de son père et renoue avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Un mois après sa prise de fonction, ces deux institutions envoient à Kinshasa une équipe importante d'experts pour travailler sur des questions monétaires, financières, fiscales et relatives aux taux de change (Clément 2004 : 13). Compte tenu de l'absence de données macroéconomiques fiables à l'échelon national, on est en droit de se demander sur quelle base ces experts ont échafaudé leurs plans stratégiques.

L'échec des politiques de la Banque et du FMI remet aussi en question la légitimité de leur implication dans la réforme actuelle. Le Programme d'ajustement structurel des années 1980 cherche à établir une stabilité économique en limitant les déficits budgétaires, en diminuant le fossé entre le taux de change officiel et celui du marché noir, en améliorant la gestion du secteur public, en redéfinissant les politiques commerciales et en créant des incitatifs pour les investisseurs du secteur privé. L'ajustement structurel n'a pas aidé à construire cette stabilité. Au contraire, la situation économique a empiré : extrême pauvreté, augmentation du nombre de sans-emploi. Le développement de l'économie informelle qui permet à la majorité des Congolais de survivre aujourd'hui est la conséquence des politiques de nationalisation de Mobutu, mais surtout de l'échec du Programme d'ajustement structurel.

En se basant sur l'expérience acquise dans d'autres pays en période postconflit, ces institutions conseillent, poussent du coude et assistent le gouvernement afin qu'il établisse une « feuille de route » et un calendrier pour la mise en œuvre des politiques de réformes structurelles et sectorielles. Les acquis de cette période comprennent d'ambitieuses mesures macroéconomiques visant à faciliter et à attirer l'investisseur privé (Code d'investissement, février 2002), la réforme du secteur des ressources naturelles (Codes minier et forestier, juillet et août

2002), la préparation d'un plan de restructuration des entreprises publiques et, enfin, des efforts visant à combattre la corruption dans le secteur public (Code d'éthique et de bonne conduite, novembre 2002) (Gons 2004).

L'objectif de « remettre l'État au premier plan » qui fait partie de ce plan de réforme constitue un avantage pour le président Kabila. Aussi l'attitude de dédain de nombreux experts internationaux et directeurs de projets à l'égard de l'État congolais s'atténue-t-elle peu à peu. La stratégie implicite actuelle est la réhabilitation de l'État, parfois « en dépit des Congolais ». Toutefois, les effets pervers de politiques conçues dans les années 1990, telle notamment celle de « dé-légitimation du pouvoir de l'État » (Bongeli 2008 : 119), continuent à se faire sentir. Quand, après la chute du mur de Berlin, Mobutu ne sert plus à rien aux yeux de ses alliés occidentaux, ces derniers mettent fin brusquement à toute forme d'appui à l'État zaïrois. Ils canalisent alors l'aide *via* les organisations non gouvernementales et les agences des Nations unies. Ce changement donne lieu à une « approche projet » destinée à remplacer l'action de l'État, jugé corrompu et inefficace. Même si l'aide, depuis 2001, est essentiellement une aide budgétaire et une aide programme, la critique de l'approche projet reste pertinente.

L'approche par projets souffre d'écueils. À titre d'exemple, dans le cycle du projet, les partenaires congolais sont tenus à l'écart du processus de prise de décision (en particulier en phase d'identification et de mise en œuvre). Autre exemple, les fonctionnaires qualifiés quittent, dès qu'ils le peuvent, leur administration au profit d'un travail mieux rémunéré dans un projet financé par un bailleur international. Cette approche a pour conséquence la mise en place d'une série de projets non rentables, peu viables et non adaptés au contexte local. En outre, le succès d'un projet continue à être évalué sur base des sommes dépensées plutôt qu'au vu de ses résultats concrets. La nécessité de dépenser l'argent du bailleur selon le calendrier préétabli pour le projet (la « capacité d'absorption », dans le jargon de gestion de projet) est une exigence surréaliste en RDC. Cette dernière, combinée à un manque de pertinence, conduit un expert de l'Union européenne à décrire le Congo comme un « vaste cimetière de projets ».

L'approche par projets, sur laquelle se base une grande part du programme de réformes requiert aussi que l'on travaille avec des Congolais compétents (ce qui n'est pas toujours le cas). Ces derniers, nommés « points focaux », « personnes-ressources » ou « coordinateurs de projet », jouent un rôle essentiel, mais souvent équivoque. En répétant à l'envi que « la main qui reçoit est en dessous de la main qui donne », ils transforment ce qui peut apparaître comme une situation de dépendance en une situation de subtile prééminence. Les bailleurs, les agences gouvernementales internationales et les ONG deviennent en fait dépendants de ces acteurs intermédiaires de la réforme qui profitent de leur position de pouvoir relatif pour satisfaire leur agenda personnel. Les projets continuent d'être déviés de leur vocation par ceux que la perspective

d'une réforme ou d'un changement véritable risque d'affaiblir. Le plan visant à associer des représentants de la société civile à la mise en œuvre de projets a également échoué, en raison de la prédominance des acteurs de l'État. Dans sa contribution consacrée à la société civile et à la restauration de la paix, Bilak décrit comment les acteurs de la société civile n'ont pas été à même de vaincre la résistance au changement affichée par l'État congolais.

Illusions et mascarade

Les chapitres de ce livre révèlent comment les autorités congolaises s'y prennent pour étouffer astucieusement les initiatives de réformes, sans toutefois les asphyxier totalement. L'objectif est double : il s'agit de garder les réformes en vie (pour obtenir des fonds, maintenir des relations défendables avec les partenaires étrangers, rester dans le train du processus...) et en même temps de les ralentir, les bloquer, voire les saboter. Karel De Gucht, le ministre belge des Affaires étrangères, a probablement bien compris cette subtilité lorsqu'à Kigali, en octobre 2004, il a fait la déclaration provocante : « J'ai rencontré au Congo peu de responsables politiques qui m'ont laissé une impression convaincante. »

Mamadou Diouf (2002 : 23) traduit cette subtilité à l'aide de l'image suivante : « les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons ». Si de véritables réformes se mettaient en place, de nombreux responsables et intermédiaires congolais ne seraient plus d'aucune utilité (et ne pourraient plus prélever leurs commissions). Aussi ces derniers se plient-ils au jeu d'œuvrer pour les réformes tout en s'assurant de ne pas couper la branche sur laquelle ils sont assis. Dans une analyse finement menée des modèles émergents de gouvernance et d'identité, Raeymaekers (2007) résume les perceptions qu'ont les Congolais du changement sous le paradoxe suivant : « pour rester nous-mêmes, nous devons changer ». C'est là un bel exemple de leurre. Tromperie, médiation, appropriation et rejet, concepts clés qu'avance Bayart dans son analyse de l'extraversion, sont donc applicables aux relations tissées entre le Congo et l'Occident. L'extraversion fait référence ici aux formalités récurrentes de l'action qui, sur le long terme, ont caractérisé les relations entre l'Afrique et le reste du monde tout au long du vingtième siècle (Bayart 2000 : 254-255).

Si de nombreuses politiques de réformes sont pertinentes au niveau théorique, rares sont les cas où leur mise en œuvre est couronnée de succès. L'équilibre entre la dimension utopique du désirable et celle, pragmatique, du réalisable n'est pas atteint. Les gens sont habités par un mélange étrange d'espoir et de découragement, tout en attendant une participation politique, une amélioration des infrastructures, un accès aux soins de santé et à l'éducation, et la jouissance du bien-être associé à la modernité. La contribution de Zacharie dénonce un effet secondaire des opérations de restructuration de la dette qu'il qualifie d'outrageant sur le plan social : la dette extérieure « rogne près d'un quart

des revenus du pays et représente davantage que les budgets d'éducation, de santé et d'agriculture réunis, ce qui hypothèque lourdement le développement social des populations... » Les analyses critiques du Code minier et du Code forestier que font, respectivement, Mazalto (dans ce volume) et Trefon (2008) révèlent un large fossé entre la théorie et la réalité sur le terrain. Le manque de capacité administrative pour gérer les clauses stipulées dans les contrats de concession est un exemple parmi d'autres. L'incapacité des acteurs de la société civile congolaise d'assurer la médiation entre les opérateurs du secteur privé, les populations locales et les autorités administratives en est un autre.

Le message principal qui ressort de cet ouvrage est peu optimiste. Il se résume au constat suivant : « Nous avons identifié les problèmes, nous en connaissons les causes et les solutions [...], mais les choses vont de mal en pis. » Souvent, les structures identifiées comme devant faire l'objet de réformes n'existent pas, ou sont tellement faibles que l'idée de les réformer n'a pas de sens. Le nouveau partenariat international avec le Congo équivaut à vouloir rapiécer un vêtement en lambeaux. S'il donne bien lieu à du faste et des cérémonies, à la signature de lettres officielles d'intention et à l'octroi de budgets (le domaine de l'illusion et de la désillusion), il débouche sur bien peu de réduction de la pauvreté ou d'augmentation du bien-être. Enfin, de nombreuses réformes et stratégies de reconstruction sont condamnées par l'absence de politiques de maintenance ou de suivi. Le défi qui sous-tend l'entretien du réseau routier récemment remis en état est un bon exemple, comme le fait remarquer Pourtier. L'énorme écart entre les objectifs et les résultats de la réforme pourrait nous laisser voir tout le processus de cette dernière comme une mascarade. Néanmoins, il s'agit surtout de l'effet de la rencontre fondée sur de radicaux malentendus entre les stratégies et objectifs des uns et des autres.

L'aspect de mascarade de la réforme passe également par l'effet d'annonce : des promesses sont faites, des chefs d'équipe sont nommés, des groupes de travail sont organisés et des délais sont arrêtés. De nombreux partenaires internationaux sont tombés dans le piège : leurs homologues congolais défendent la nécessité du processus de réforme en paroles, mais élaborent de sournoises stratégies de résistance à ce même processus. L'évaluation que font Englebert et Tull des élites africaines en général s'applique parfaitement à celles du Congo : celles-ci « ne partagent ni le diagnostic d'échec, ni les objectifs posés par les promoteurs étrangers de politiques de reconstruction. Inversement, elles cherchent à maximiser les bénéfices qu'elles tirent à la fois de ces lignes d'action et du contexte de continuelle instabilité politique » (Englebert et Tull 2008 : 110-111).

Si ces stratégies de résistance existent aux niveaux les plus élevés de l'État, elles se déploient également à l'échelon de la mise en œuvre des projets, car ceux-ci s'avèrent être le lieu propice de blocage ou de sabotage de la réforme. À cet échelon, les stratégies de résistance consistent à « couper les cheveux en quatre » sur des questions de détail tout en éludant les questions cruciales, à

s'attaquer aux questions périphériques au détriment des questions centrales et, enfin, à faire dévier le débat de son sujet originel (en organisant une réunion où l'on omet délibérément d'inviter les parties prenantes principales, par exemple). L'effet de mascarade se traduit également par le souci de mettre en scène sa propre personne derrière le masque d'acteur de la réforme : inertie, inactivité, voire contre-production prennent alors le pas sur une attitude qui devrait être plus discrète, productive et efficace. Les investisseurs du secteur privé se montrent bien plus circonspects dans leurs relations avec les Congolais. Le vaste dispositif de réformes (*enabling conditions*) mis en place par les institutions de Bretton Woods n'a pas réussi à attirer le capital privé en dehors des secteurs extractifs, miniers et forestiers notamment.

La volonté d'orchestrer la réforme et la reconstruction du Congo est freinée par une série d'obstacles réels et écrasants. Historiquement, la crise est désormais implantée ; elle est complexe sur le plan social et le monde politique y est totalement enlisé. S'il est difficile en matière de planification de savoir par où commencer, il est financièrement impossible de répondre simultanément à l'ensemble des défis qui se posent. Certains parmi les officiels congolais et les experts internationaux soutiennent que la priorité la plus importante est de résoudre les problèmes de sécurité, en mettant la réforme de l'armée et de la police en tête de liste. D'autres prétendent que toute velléité de réforme est dénuée de sens, si l'on ne s'attaque pas auparavant aux problèmes de gouvernance et d'institutionnalisation de la corruption à haut niveau. Des voix se font entendre qui plaident pour une révolution des mentalités et considèrent que la réhabilitation de l'éducation est un préalable. D'autres privilégieront les infrastructures, le contrôle macroéconomique ou la santé.

Il n'y a pas de vision partagée, pas de schéma directeur mutuellement acceptable. Au contraire, il y a trop de schémas distincts, trahissant une absence flagrante d'harmonisation entre partenaires internationaux et autorités congolaises. Le contexte global de méfiance et de suspicion, et la tendance à monter des programmes spécifiques avant de s'entendre sur des objectifs communs sont à la fois la cause et la conséquence de cette situation qui évolue « un pas en avant, deux pas en arrière ». La compétition est identifiable à trois niveaux : i) entre partenaires internationaux ; ii) entre partenaires internationaux et acteurs congolais ; iii) entre représentants de l'autorité congolaise. Il en résulte un climat politique ingérable accompagné d'une série d'actions et de stratégies fragmentées et souvent contradictoires. L'argument selon lequel l'échec de la réforme est une responsabilité partagée est ainsi fondé.

La compétition entre partenaires internationaux dans le secteur des médias en est un exemple. Selon Marie-Soleil Frère, elle est dictée par des idéologies opposées et par des formatages institutionnels et méthodologiques incompatibles. En conséquence, l'impact du Groupe interbailleurs sur les médias a été limité et « a débouché sur peu de collaborations effectives, ne mettant fin ni aux redondances ni aux gaspillages... ». Dans le secteur de la

sécurité, on constate un problème de « hiérarchies parallèles » qui génèrent compétition et inefficacité (Pouligny 2006 : 129). En outre, comme le font remarquer Hoebeke *et al.*, la compétition ouverte entre bailleurs résulte d'un ensemble de conditions encore plus complexe et tragique : il s'agit en l'occurrence d'une stratégie savamment orchestrée par le gouvernement pour déstabiliser la coordination externe. En effet, certains Congolais de haut rang tirent une part substantielle de richesses et de pouvoir en perpétuant un conflit de basse intensité dans les provinces orientales : « Il semble que l'organisation systématique de l'insécurité soit préférée à l'organisation de la sécurité. » Yoka exprime cette même interprétation autrement : « *no war, no work, no money* ».

La compétition existant entre acteurs étrangers et gouvernement congolais est mise en évidence dans la contribution de Zeebroek : « les choix et les priorités du gouvernement ne coïncident pas toujours avec ceux de la [Monuc]. D'où des tensions récurrentes entre le Léviathan du maintien de la paix, soutenu par les donateurs et la communauté internationale, et un État ravagé, défaillant et corrompu. Le face-à-face dure depuis près de dix ans déjà. Il n'est pas près de prendre fin. »

Dans sa contribution portant sur la décentralisation, Michel Liégeois mentionne une autre strate de suspicion et de compétition : celle qui est de mise entre les autorités congolaises à propos du débat sur la décentralisation. Si l'on suit son argument, « un climat de suspicion permanente... s'est progressivement installé entre le pouvoir central et les autorités locales. Le premier se méfie des velléités sécessionnistes de certaines provinces, les secondes déplorent l'absence de soutien et la captation de l'essentiel des ressources par Kinshasa. » En effet, c'est à travers la question de la décentralisation que se jouent aujourd'hui les rapports de force entre le pouvoir kinois et les provinces.

Un autre niveau de tension existe entre les hauts responsables congolais et leurs services administratifs : il ne suffit pas que les dirigeants s'approprient la logique de réforme pour que leurs équipes mettent en pratique leurs directives. Au Congo, cette tension est accentuée par l'absence de moyens (financiers, matériels) et une faiblesse institutionnelle doublées d'un manque de compétences en gestion des ressources humaines. L'absentéisme, la privatisation du service public, les stratégies inadaptées de recrutement et de gestion du personnel ou les niveaux de salaires insuffisants sont autant de facteurs contribuant à affaiblir ou rendre impossible l'application des directives hiérarchiques.

L'élaboration de la réforme et de la reconstruction est également freinée par un nombre tout aussi impressionnant d'obstacles socialement construits. La plupart des attitudes et des comportements qui gouvernent les relations en général et les relations patron-client en particulier renvoient à des schémas culturels et sociaux autochtones qui échappent à la logique occidentale de développement. En l'occurrence, elles sont étrangères aux priorités que dicte la reconstruction de l'État, ce qui, à nouveau, permet d'expliquer l'échec de ces

priorités. La fable du crocodile et du scorpion présentée en épigraphe témoigne de cette réalité. Cette fable d'autodestruction met également en perspective « l'ambiance carnavalesque » des pillages qui eurent lieu à Kinshasa au début des années 1990 (Devisch 1995). Différents facteurs attestent ce type de décalage : l'importance que revêtent la sorcellerie et le monde invisible en est un (De Boeck 2004). De même, dans son *post-scriptum*, Yoka met en exergue le fossé profond séparant les perceptions occidentales et congolaises du bien-être. On peut aussi se poser la question de la différence de perception des Occidentaux et des Congolais en matière de violences faites aux femmes. Par ailleurs, au Congo, la politique est fortement influencée par les identifications ethniques ou ethnocorégionales. Pour des raisons de pseudo- correction politique ou par l'incapacité des experts du développement à intégrer cette réalité socialement déterminante, le facteur ethnique n'est pas pris en compte dans l'élaboration des réformes. L'analyse de Pourtier tient compte non seulement de cette situation, mais va plus loin, en indiquant que les réalités ethniques pourraient se transformer en potentiel positif pour la construction de l'État.

Le sens extrême du secret, le besoin d'épier ses proches, l'exploitation du capital social dans les affaires, la mise à contribution de la famille étendue, la perception de l'honneur individuel, le souci d'occuper des niches de pouvoir sans se préoccuper d'atteindre les objectifs liés à la fonction, le choix de la personne à qui on serrera la main sur le cliché officiel... sont des exemples d'attitudes et de comportements guidés par cette dimension opaque de la réalité sociopolitique des Congolais. L'instrumentalisation de la rumeur est une autre stratégie courante qui échappe à la logique occidentale de développement. Cette stratégie peut être utilisée pour obtenir un avantage sur le plan politique, ou peut servir de levier puissant pour s'y hisser (White 2004). Ces attitudes et comportements aident les Congolais à masquer la réalité et à voiler la vérité lors de leurs négociations avec les experts en matière de réformes ou de développement. Aussi, tout en feignant la dépendance, les Congolais sont à même d'influencer et, souvent, de contrôler leurs partenaires occidentaux.

Au fil des chapitres

L'échec des initiatives prises au Congo en matière de réforme est le fil conducteur de cet ouvrage. Cet échec est le résultat d'une responsabilité partagée. La communauté internationale déploie des stratégies fragmentées et concurrentes, avec des moyens financiers inadéquats et sur base d'une connaissance insuffisante du contexte politique et culturel de la RDC. Les responsables congolais, pour leur part, sont réticents à épouser la cause de stratégies de réforme qu'ils ne se sont pas préalablement appropriées ou qui leur font craindre la perte de leur position de pouvoir. Les différents chapitres soutiennent ces assertions. Ils s'intéressent aux défis inhérents au processus

de réforme. Certains donnent des exemples d'engagement, citent des cas de contribution efficace sur le plan technique et institutionnel, et entrevoient, discrètement, des opportunités de changement positif. Aucun ne s'avance à affirmer que ces *success stories* et le « vaste potentiel congolais » ont abouti à des résultats tangibles et durables.

Cette introduction explique pourquoi la reconstruction de l'État congolais a échoué en période de postconflit. Elle se fonde à la fois sur une revue de la littérature, sur les données présentées dans les chapitres et sur ma propre expérience en matière d'analyse des relations entre État et société au Congo, expérience construite depuis le début des années 1980. Dans le chapitre suivant, Roland Pourtier soutient que la réunification au sens physique (par le biais de l'infrastructure de transports, notamment) de ce qui est devenu un territoire fragmenté est un préalable de la reconstruction de l'État aux plans politique et institutionnel. Il analyse la nécessité qu'il y a de revitaliser la configuration spatiale du pays à différents niveaux. En conclusion, il pose une question fondamentale : le gouvernement a-t-il ou non la capacité et la volonté d'agir en ce sens ? Léon de Saint Moulin offre sans doute l'analyse la plus optimiste des événements politiques récents. Il démontre que le déroulement des élections atteste de la présence d'une participation civique positive et de la capacité de la population à prendre des décisions politiques matures, en dépit d'une forte tentation à effectuer un vote guidé par l'identité ethnique. Selon lui, les élections peuvent être considérées comme un relatif succès, attribuable aux Congolais et aux partenaires internationaux qui ont fortement investi dans les différentes phases du processus électoral.

Les contributions suivantes sont moins encourageantes, si ce n'est sur les moyens, certainement sur les fins de la réforme. S'intéressant davantage aux défis et aux échecs de la réforme et de la reconstruction, elles révèlent que les nouvelles institutions, initiatives et approches ne sont pas des échecs en tant que tels, mais que leur déconvenue résulte avant tout de l'impossibilité de les mettre en pratique. À ce titre, les mesures incitatives mises en place demeurent illusoire : les chapitres de Liégeois (décentralisation), de Vircoulon (justice) et de Hoebeke *et al.* (sécurité) abondent en ce sens. La contribution de Zeebroek (Monuc) confirme ce constat, tout en apportant une nuance supplémentaire. L'engagement de la Monuc en matière de maintien de la paix accroît la dépendance du pays à l'égard de cette force : cette situation est préjudiciable à la réforme en matière de sécurité (question développée également par Hoebeke *et al.*) et complique la tâche de la Monuc dans l'organisation de sa propre stratégie de désengagement.

Les deux chapitres traitant de la société civile, Bilak (construction de la paix au niveau local) et Frère (médias), donnent des exemples d'initiatives en matière de construction de l'État proches d'une reconfiguration des relations entre État et société, sans toutefois arriver à maturité. Selon Bilak, les ONG locales ont joué des coudes pour se positionner dans l'arène locale, mais n'ont

pas réussi à convaincre les acteurs étatiques qu'elles peuvent aider à donner un sens nouveau aux relations État-société. Du point de vue de Frère, il est évident que l'appui des partenaires internationaux du Congo a considérablement contribué à améliorer le secteur des médias en matière de liberté d'expression et d'acquisition de capacités. Le progrès qu'elle décrit est toutefois fragile : il est contrecarré par la rivalité entre donateurs, des problèmes d'ordre structurel et l'absence de vision à long terme.

Le chapitre d'Éric Tollens diffère des autres contributions, car il n'analyse pas des actions de la communauté internationale dans le cadre de la réforme. Les partenaires extérieurs se sont peu préoccupés du secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. La Banque mondiale et la FAO ont soutenu certaines activités dans ce domaine, mais le niveau d'investissement consenti ou le degré d'implication dans une réflexion de type stratégique est bien moindre que dans d'autres secteurs prioritaires. Les données de Tollens mettent simultanément en lumière l'inefficacité de l'aide et l'incapacité que démontre le gouvernement congolais à nourrir ses citoyens. Le bilan qu'il tire est particulièrement parlant : « Par rapport à la période de référence 1990-1992, il y a trois fois plus de personnes sous-alimentées aujourd'hui. » La tragédie que donne à lire ce chapitre révèle indirectement l'échec des réformes et des initiatives présentées dans les différentes contributions, notamment celles de Pourtier, Liégeois et Zacharie. À ce titre, on peut considérer que la sécurité alimentaire est intimement connectée aux autres priorités.

L'avant-dernière contribution, celle de Gauthier de Villers, dresse un bilan des efforts de la communauté internationale pour mettre le Congo sous un régime de semi-tutelle ; elle met en évidence l'écart entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints. Même si la tenue d'élections générales a permis la clôture de la transition d'un régime de parti unique à un pouvoir issu des urnes, les attentes nourries à l'égard des élections se sont révélées trompeuses. Basée sur une analyse sociopolitique, cette contribution donne des exemples de changement, soulignant que le Congo paraît entré dans une nouvelle ère.

La contribution de Lye Yoka, en *post-scriptum*, contraste avec les autres approches qui se basent sur des faits et des analyses. Yoka relate d'une manière subjective et personnelle la perception qu'ont les Congolais de l'histoire récente en matière de réforme et de reconstruction de l'État. Ce récit particulièrement riche met en perspective les regards croisés des Occidentaux et des Congolais. Il rejoint le constat principal de cet ouvrage : objet de nombreuses attentes, la réforme au Congo suscite plus de désillusions que de résultats.

Bibliographie

Anderson, Louise. 2005. *International Engagement in Failed States: Choices and Trade-Offs*, Danish Institute for International Studies.

Autesserre, Séverine. 2008. « The trouble with Congo: How local disputes fuel regional conflict », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3, pp. 94-110.

Bayart, Jean-François. 2000. « Africa in the World: A history of extraversion », *African Affairs*, 99, pp. 217-267.

Bongeli Yeikelo Ya Ato, Émile. 2008. *D'un État-bébé à un État congolais responsable*, Paris, L'Harmattan.

Bouvier, Paule, en collaboration avec Bomboko, Francesca. 2004. *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contributions à la théorie de la négociation*. Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 63-64.

Braeckman, Colette. 1992. *Le Dinosaur : le Zaïre de Mobutu*, Paris, Fayard.

Bustin, Édouard. 1999. « The Collapse of "Congo/Zaire" & its Regional Impact », in Daniel Bach (éd.), *Regionalisation in Africa: Integration & Disintegration*, Oxford/Bloomington and Indianapolis, James Currey/Indiana University Press.

Calderisi, Robert, 2006. *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, New Haven, Yale University Press.

Callaghy, Thomas. 1984. *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, New York, Columbia University Press.

Chabal, Patrick et Daloz, Jean-Pascal. 2006. *Culture Troubles: Politics and the Interpretation of Meaning*, Londres, Hurst.

Clément, Jean A. P. 2004. « The Democratic Republic of the Congo: Lessons and challenges for a country emerging from war », in Jean A. P. Clément, *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, Washington, DC, International Monetary Fund.

De Boeck, Filip. 2004. « Être Shege à Kinshasa : les enfants, l'occulte et la rue », in Theodore Trefon (éd.), *Ordre et désordre à Kinshasa : réponses populaires à la faillite de l'État*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 61-62.

Delcourt, Laurent. 2008. « Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique », in *L'Aide européenne*, Louvain-la-Neuve, Centre Tricontinental et Éditions Sylepse.

de Villers, Gauthier. 2005. « La guerre dans les évolutions du Congo-Kinshasa », *Afrique contemporaine*, vol. 215, n° 3, pp. 47-70.

de Villers, Gauthier. 2009. *République démocratique du Congo. De la Guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 75.

Devisch, René. 1995. « Frenzy, violence and ethnical renewal in Kinshasa », *Public Culture*, vol. VII, n° 3, pp. 593-629.

- Diouf, Mamadou. 2002. « Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique », *Le Bulletin de l'APAD*, n° 23-24, pp. 23-41.
- Eizenstat, Stuart E., Porter, John Edward et Weinstein, Jeremy M. 2005. « Rebuilding weak States », *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 1.
- Englebert, Pierre et Tull, Denis M. 2008. « Postconflict reconstruction in Africa: Flawed ideas about failed states », *International Security*, vol. 32, n° 4, pp. 106-139.
- Fearon, James D. et Laitin, David D. 2004. « Neotrusteeship and the problem of weak states », *International Security*, vol. 28, n° 4, pp. 5-43.
- Ghani, Ashraf et Lockhart, Clare. 2008. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, New York /Oxford, Oxford University Press.
- Gillies, Alexandra et Joseph, Richard. 2009. « Smart aid: the search for transformation strategies », in Richard Joseph & Alexandra Gillies (éd.), *Smart Aid for African Development*, Boulder, Lynne Rienner.
- Gons, Jacob. 2004. « Structural and sectoral policies and their sequencing », in Jean A. P. Clément, *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, Washington, DC, International Monetary Fund.
- Hilary, John. 2008. « Building a failed State? », *The Guardian*, 14 février 2008.
- Human Rights Watch. 2008. « *On va vous écraser* » : la restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo, New York, Human Rights Watch.
- International Crisis Group. 2007. *Congo: Consolidating the Peace*, « Africa Report », n° 128.
- Joseph, Richard et Gillies, Alexandra (éd.). 2009. *Smart Aid for African Development*, Boulder/Londres, Lynne Rienner.
- Kobia, Roland. 2002. « European Union Commission policy in the RDC », *Review of African Political Economy*, n° 93-94, pp. 431-443.
- Lancaster, Carol. 2009. « How smart are aid donors? The case of the United States », in Richard Joseph et Alexandra Gillies (éd.), *Smart Aid for African Development*, Boulder, Lynne Rienner.
- Lemarchand, René. 2001. « The Democratic Republic of Congo: From collapse to potential reconstruction », Centre of African Studies, University of Copenhagen, Occasional Paper.
- Leslie, Winsome. 1993. *Zaire: Continuity and Political Change in an Oppressive State*, Boulder, Westview Press.
- Marriage, Zoë. 2006. *Not Breaking the Rules, not Playing the Game: International Assistance to Countries at War*, Londres, Hurst.
- McNulty, Mel. 1999. « The Collapse of Zaire: Implosion, revolution or external sabotage », *Journal of Modern African Studies*, vol. 37, n° 1, pp. 53-82.
- Muzong W. Kodi. 2007. *Anti-Corruption Challenges in Post-election Democratic Republic of Congo*, Londres, Chatham House.
- OECD, 2008. « Concepts and dilemmas of State building in fragile situations: from fragility to resilience », *Journal of Development*, vol. 8, n° 3.

- Pouligny, Béatrice. 2006. *Peace Operations Seen from Below: UN Missions and Local People*, Londres, Hurst.
- Prunier, Gérard. 2009. *From Genocide to Continental War: the 'Congolese' Conflict and Crisis of Contemporary Africa*, Londres, Hurst.
- Raeymaekers, Tim. 2007. *The Power of Protection. Governance and Transborder Trade on the Congo-Ugandan Border*, thèse de doctorat, Gand, Université de Gand.
- République démocratique du Congo. 2006. « Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ».
- Stearns, Jason K. 2007. « Congo's peace: Miracle or mirage? », *Current History*, vol. 106, n° 700.
- StrategiCo. 2007. *République démocratique du Congo : 2008. Notes de conjoncture*, Paris, L'Harmattan.
- Trefon, Theodore (éd.). 2004. *Ordre et désordre à Kinshasa : réponses populaires à la faillite de l'État*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 61-62.
- Trefon, Theodore en collaboration avec Ngoy, Balthazar. 2007. *Parcours administratifs dans un État en faillite : récits de Lubumbashi (RDC)*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 74.
- Trefon, Theodore. 2008. « La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles », *Afrique contemporaine*, n° 227, pp. 81-93.
- Turner, Thomas. 1981. « Mobutu's Zaire: Permanently on the verge of collapse ? », *Current History*, mars.
- Turner, Thomas. 2007. *The Congo Wars: Conflict, Myth & Reality*, Londres, Zed.
- Vircoulon, Thierry. 2009. « Réformer le "peace making" en République démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux ».
- Weiss, Herbert. 1995. « Zaire: collapsed society, surviving State, future polity », in I. William Zartman (éd.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner.
- White, Bob W. 2004. « The elusive Lupemba : Rumours about fame and (mis)fortune in Kinshasa », in Theodore Trefon (éd.), *Re-inventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa*, Londres, Zed.
- Willame, Jean-Claude. 2002. *L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 51-52.
- Young, Crawford. 1984. « Zaire: Is there a State? », *Canadian Journal of African Studies*, 18, n° 1, pp. 80-82.
- Young, Crawford et Turner, Thomas. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- Zartman, I. William (éd.). 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner.

L'ÉTAT ET LE TERRITOIRE :

CONTRAINTES ET DÉFIS DE LA RECONSTRUCTION

Roland Pourtier

L'état des routes et la déroute de l'État

Sortie exsangue de la décennie du chaos¹, la RDC est confrontée à l'immense défi de la reconstruction de ses institutions et de son territoire. L'une ne va pas sans l'autre. L'État, en effet, se réalise dans le même temps qu'il construit son territoire, l'aménage pour en faire un ensemble fonctionnel dont la cohérence est garante de son unité et fonde les bases matérielles de son identité. La RDC, comme tous les États créés par la colonisation européenne, se trouve confrontée à la difficulté de concilier contenant et contenu, le tracé des frontières, résultat de dynamiques externes, n'étant pas l'aboutissement de l'histoire des formations sociales africaines. La séquence historique est donc l'inverse de celle qui a abouti, au terme de multiples conflits territoriaux, à la carte politique de l'Europe. Sans oublier tout ce qui a été dit sur « l'arbitraire » du découpage de l'Afrique, force est de constater que la carte politique a fait preuve d'une remarquable stabilité. Les guerres n'ont pas remis en cause l'héritage territorial ; le « dogme » de l'intangibilité des frontières édicté lors de sa création en 1963 par l'OUA a survécu aux tentatives de sécession – la première étant celle du Katanga au lendemain de l'accession à l'indépendance du Congo belge – et aux guerres civiles dont l'Afrique subsaharienne a eu son lot. Aussi « artificiels » qu'ils puissent paraître, les États africains se sont très vite identifiés à leur territoire. Un indéniable sentiment d'appartenance à une entité spatiale s'est forgé au cours des temps sous la férule des encadrements administratifs et à la faveur de l'école, des médias et des manifestations collectives, notamment sportives : le stade où les couleurs nationales font vibrer les foules s'ajoute à la carte de géographie qui imprime dans les esprits la forme du territoire.

Que celui-ci soit le support d'un imaginaire spatial contribuant à l'émergence d'une identité nationale ne fait guère de doute. Encore faut-il qu'il corresponde à une réalité fonctionnelle, que les lieux qui en constituent la trame soient reliés entre eux, solidarisés par leur mise en réseau. Le fonctionnement de l'État lui-même n'est concevable que si l'accessibilité des lieux permet le contrôle des hommes et l'application de la loi commune. C'est cette effectivité de l'État qui

¹ Ainsi peut-on caractériser la période qui va des violences interethniques de 1993 au Masisi et au Katanga (Kasaïens « refoulés » vers leur province d'origine), aux accords de Sun City de 2002 mettant fin à la guerre civile.

a été fortement compromise en RDC, à la suite de l'incapacité physique de ses différents organes à exercer leurs missions d'encadrement : le délabrement des voies de communication a accompagné le délitement de l'État. Un tel constat ne date pas d'aujourd'hui : un numéro de la revue *Politique africaine* de 1991 s'intitulait déjà : « Zaïre, un pays à reconstruire »...

Les années de guerre n'ont fait qu'accélérer une régression dont les origines sont beaucoup plus anciennes (Pourtier 1993). La crise des transports congolais est devenue structurelle dès les années 1970, sous l'effet conjugué des défaillances de l'encadrement technique (après le départ d'une grande partie du personnel belge), de l'inefficacité des sociétés et offices nationalisés (Onatra, SNCZ, Office des routes, Régie des voies navigables, Régie des voies aériennes), des carences dans la maintenance, de la vétusté croissante des matériels. Les programmes successifs de réhabilitation des chemins de fer, vitaux pour l'exportation de la production minière du Katanga, ne sont pas parvenus à enrayer leur dégradation, en dépit de l'appui de la Banque mondiale. L'Office des routes (« Office des trous »), véritable tonneau des Danaïdes, a vu transiter beaucoup d'argent, sans que le Zaïre parvienne à conserver un réseau routier performant. En 1990, le pays ne comptait que 2 400 km de routes asphaltées, soit environ 1 km pour 1 000 km², taux le plus bas du continent : l'état des routes en dit long sur la déroute de l'État. Les 5 254 km de voies ferrées théoriques étaient illusoires : seules les liaisons entre Kinshasa et Matadi (CFMK) et entre Lubumbashi et Ilebo continuaient tant bien que mal à fonctionner, avant que les pillages de 1993 puis la guerre civile donnent le coup de grâce à la SNCZ. Les 14 000 km de voies navigables sont certes toujours là, mais l'absence de dragage et de balisage a rendu périlleuse la navigation sur le Congo et ses affluents, bien avant que l'insécurité interrompe la navigation. Cette dernière a timidement repris après 2003. La compagnie nationale Air Zaïre (« Air peut-être ») a sombré, laissant la place à une multitude de compagnies qui ont fait du ciel congolais l'un des moins sûrs du monde. Bref, la débâcle des transports congolais résulte d'un processus cumulatif qu'il importe de bien comprendre pour éviter de retomber dans les erreurs passées et mesurer l'ampleur d'une reconstruction touchant tous les secteurs et se chiffrant en milliards de dollars.

Cette question des transports est véritablement cruciale. Les années de chaos ont été celles d'un détricotage du tissu spatial aboutissant à une « archipelisation » du territoire qui porte atteinte à l'unité nationale. Les ruptures de communication renforcent les tendances centrifuges inscrites dans l'architecture géographique du Congo. Le succès de la restauration de l'État dépendra, dans une large mesure, de sa capacité à ressouder son territoire. Cela est d'autant plus nécessaire que le Congo s'est doté d'une Constitution qui l'engage sur la voie périlleuse de la décentralisation. Cette dernière ressemble fort à un fédéralisme inavoué, rappelant les débats entre fédéralistes et républicains au moment de l'indépendance et l'expérience avortée de la Constitution de Luluabourg de 1964.

Le souvenir des sécessions incite à la prudence dans la mise en œuvre d'une politique qui pourrait réveiller de vieux démons. Il est toutefois de bon augure que les protagonistes de la guerre civile n'aient à aucun moment envisagé de solutions séparatistes au conflit. En tout état de cause, la réhabilitation des infrastructures nationales de communication réduit les risques auxquels exposent les replis territoriaux. Une politique résolue d'aménagement du territoire constitue un complément nécessaire à une décentralisation dont la mise en œuvre suscite bien des débats. Quelles que soient les modalités à venir du fonctionnement des différentes instances de l'État, les politiques territoriales doivent répondre aux contraintes spécifiques de l'espace qui leur sert de support tout en tirant le meilleur parti des ressources de la nature.

Des richesses potentielles : mythe et réalité

État indépendant du Congo, colonie du Congo belge, République démocratique du Congo ou République du Zaïre : quelle qu'en soit la dénomination, le Congo est associé à l'image d'un pays aux immenses richesses naturelles qui devraient en faire un des pays les plus prospères du continent. « Potentiellement riche », la RDC compte pourtant parmi les pays les plus pauvres. C'est bien là le paradoxe du Congo (Pourtier 2007a). Depuis que le géologue Cornet s'est enthousiasmé devant le « scandale géologique » du Haut-Katanga, les ressources minières n'ont cessé d'être l'enjeu central de l'économie et de la politique. À l'exploitation coloniale (UMHK, Forminière) a succédé la nouvelle variante du pillage, la « politique du ventre » (Bayart 1989), incarnée par l'État Mobutu. L'enrichissement des détenteurs du pouvoir s'est fait au détriment de l'intérêt général. Comment sortir de ce cercle vicieux de la « malédiction » des matières premières, quand les investissements de retour au Congo se dirigent principalement vers ce même secteur d'activité, quand le modèle d'économie de rente se perpétue, voire se renforce avec l'arrivée des pays émergents, Chine en tête ? Les richesses potentielles ne sont qu'un leurre si les recettes ne sont pas mises au service du développement. Les nouveaux types de contrats privilégiés par la Chine reposant sur un troc « minerais contre infrastructure » changeront-ils la donne ? Autant de questions qui articulent exploitation minière, construction territoriale et politique économique.

La RDC ne se réduit pas à cette représentation de la richesse du sous-sol. Elle est d'abord, et de manière non conjoncturelle, le territoire de l'eau, richesse inépuisable et désormais convoitée par l'Afrique qui a soif. Déjà, des projets pharaoniques envisagent une possible dérivation des eaux du Congo (fleuve le plus puissant du continent, il rejette en moyenne 40 000 m³ d'eau par seconde dans l'Atlantique) vers les régions sèches du Sahel ou de l'Afrique australe. Dans un registre moins utopique, la puissance hydroélectrique est encore à peine exploitée. Depuis un siècle, le site d'Inga fait rêver les ingénieurs : un

potentiel de 44 000 MW, dont seulement 1 760 MW installés. Mais l'eau n'est pas uniquement une ressource au Congo : l'image que véhiculent les médias et les manuels scolaires, celle du réseau hydrographique incroyablement réticulé sur la totalité du territoire national, joue un rôle éminent dans la représentation spatiale du territoire. Cette image forte, totalisante, d'un territoire rassemblé sous le signe de l'eau contribue certainement à la construction d'une identité nationale transcendant les diversités humaines. La géographie rejoint l'histoire dans la construction d'une mémoire qui marie les lieux et les événements dans un vécu commun. On peut émettre l'hypothèse que la représentation du territoire hydrographié du Congo a contribué à préserver son unité pendant les années de chaos (voir la carte 1 du cahier hors-texte).

À la recherche d'une centralité perdue

Une des contraintes majeures du territoire congolais réside dans la présence d'une épaisse forêt dense couvrant la région de la Cuvette dans sa partie centrale. Ces espaces forestiers, les moins peuplés du pays, constituent un obstacle à la circulation, surtout dans les zones marécageuses des parties topographiquement les plus déprimées de la Cuvette. En conséquence, la RDC se trouve privée de centralité géographique, l'opacité d'un massif forestier équatorial de plus d'un million de km² exerçant une action plus répulsive qu'attractive. Dans ce milieu fermé, difficile à pénétrer et *a fortiori* à aménager, la présence dispersée des agriculteurs bantous et des Pygmées, derniers représentants des peuples de chasseurs-cueilleurs, n'imprime que des marques discrètes dans le paysage. La forêt du bassin du Congo envahit tout : sa compacité représente une entrave aux déplacements et aux échanges. Elle est contournée plus que traversée et forme comme un anti-centre qui sépare, plus qu'il ne rassemble, des périphéries indépendantes les unes des autres. L'absence de contiguïté est un élément fondamental des structures spatiales du Congo ; elle favorise les tensions centrifuges.

Contrastant avec le domaine forestier qui occupe le centre du pays, les périphéries constituent autant d'espaces au peuplement presque partout plus dense, ouverts à la circulation, et concentrant l'essentiel des activités économiques. Rien n'est plus démonstratif à cet égard qu'une carte de répartition de la population (voir la carte 2 du cahier hors-texte). Elle illustre le contraste centre-périphérie, en soulignant notamment l'escarpement démographique des Kivu : les densités de plusieurs centaines d'habitants au km² des hautes terres tombent à moins de 10 dans les terres basses. L'opposition, certes schématique, entre des espaces vides et peu attractifs au centre et des espaces démographiquement et économiquement plus dynamiques sur les pourtours, est une donnée structurelle du territoire de la RDC (voir la carte 3 du cahier hors-texte). La capitale elle-même se trouve en position périphérique. Au début

des années 1960, la jeune république avait d'ailleurs envisagé un recentrement territorial en la transférant de Kinshasa à Luluabourg (Kananga), poursuivant un glissement vers l'intérieur du pays commencé en 1923, lors du transfert de Boma à Léopoldville. Le projet n'ira pas plus loin qu'une ébauche de plan d'urbanisme : le Congo n'est pas doté, jusqu'à présent du moins, de l'équivalent de Brasília ou d'Abuja.

Le réseau urbain est à l'image de la répartition de la population. Un arc méridional de 2 000 km de long rassemble, entre l'étroite fenêtre atlantique de la RDC et le Haut-Katanga, une quinzaine de villes de plus de 100 000 habitants, dont deux dépassent le million d'habitants (Lubumbashi et Mbuji-Mayi), sans compter Kinshasa et ses 5 à 6 millions d'habitants. Cet axe structurant majeur s'appuie sur les grands centres miniers de la « ceinture de cuivre » (Lubumbashi, Likasi, Kolwezi) et les villes du diamant, Mbuji-Mayi et Tshikapa. Pièce maîtresse de l'économie congolaise, cet arc urbain est aussi essentiel à son architecture territoriale. Les villes constituent des relais entre l'est et l'ouest du pays, pour autant que les conditions de circulation autorisent la fonctionnalité du réseau. Sur les confins orientaux de la RDC, une succession de pôles urbains dynamiques jalonne les hautes terres entre Uvira et Aru. Leur économie, essentiellement tertiaire, est tournée presque exclusivement vers l'Afrique de l'Est et l'océan Indien depuis que les années de guerre ont rendu les liaisons routières impraticables. Kisangani en a particulièrement souffert, alors qu'elle occupe une position charnière entre l'Est et l'Ouest du Congo. Cette ville ne pourra sortir de son marasme et retrouver les avantages de la centralité qu'avec le rétablissement de la circulation routière jusqu'aux frontières de l'Ouganda et du Rwanda, et de la navigation sur le Congo.

La revitalisation des pôles et des réseaux de villes par la réhabilitation des infrastructures indispensables aux échanges à grande distance aura aussi pour effet de les intégrer dans des réseaux régionaux transfrontaliers. La reconstruction du territoire avec ses polarisations urbaines et ses axes de communication devrait replacer la RDC au cœur du dispositif territorial d'Afrique centrale. Sur un autre registre, la ville est le lieu par excellence du changement social et culturel. Remettant en cause les systèmes de valeurs hérités, elle sape les fondements de la tradition en véhiculant les ferments d'une modernité importée, mais désirée, inéluctable. La reconstruction du pays n'est pas seulement physique : elle est aussi mentale, intellectuelle, morale. L'émergence d'une culture citadine participe à ce renouveau.

Équité spatiale et ethnodiversité

La question ethnique, au Congo comme ailleurs, est toujours très controversée. Une vision simpliste de l'histoire récente de l'Afrique tend à

réduire l'instabilité politique, les violences, les guerres civiles, à des rivalités interethniques. Le procès de cette manière de voir qui fait de l'ethnie un *deus ex machina* a été suffisamment instruit pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. La dimension ethnique, qu'il serait absurde de nier, n'est évidemment qu'un élément de situations complexes, multidimensionnelles. S'il est toujours difficile d'en mesurer l'impact, il convient de ne pas sous-estimer les dynamiques identitaires. Parler de l'instrumentalisation politique des ethnies, c'est déjà reconnaître leur réalité. C'est une réalité mouvante, dont les manifestations peuvent changer au gré des circonstances. Étant donné sa superficie, dépassant les 2,3 millions de km², la RDC compte évidemment un très grand nombre de groupes ethniques, autour de 250, selon le degré de finesse dans l'appréciation des différences culturelles et linguistiques que font les ethnologues. Cette impressionnante diversité n'est pas en soi un obstacle à la construction de l'État. On peut *a contrario* considérer l'ethnodiversité comme une richesse patrimoniale. Il n'existe en outre aucune contradiction entre le sentiment d'appartenance à un groupe ethnique et la citoyenneté : les identités s'emboîtent à la façon des poupées russes. Les groupes ethniques ne se situent en opposition que dans des cas particuliers, lorsqu'ils se sentent menacés dans leur existence ou leurs intérêts par l'« autre ».

Au kaléidoscope ethnolinguistique se superpose la trame beaucoup plus simple des quatre grandes langues véhiculaires. Trois d'entre elles, swahili, lingala, et kikongo, sont des langues régionales qui inscrivent la RDC dans des aires transnationales. Seul le tshiluba n'est parlé qu'en RDC, ce qui confère à ses locuteurs un statut particulier, d'autant que les Luba constituent le groupe congolais le plus nombreux (environ 20 % de la population). Ils détiennent des positions économiques enviables, aussi bien dans leur fief des Kasai, les provinces diamantifères, que dans les grandes villes du pays. Au Katanga, ils avaient fini par acquérir des positions dominantes au sein de la Gécamines et dans les activités commerciales, suscitant des jalousies. Ils furent la cible des pogromes anti-« Kasaiens » en 1992-1993, et quelque 600 000 d'entre eux, les « refoulés », prirent le chemin des Kasai pour échapper aux violences politico-ethniques orchestrées par les chefs politiques des groupes autochtones, Lunda, mais aussi Luba du Katanga. Ces événements ont montré que les violences pouvaient être davantage ciblées en fonction du statut social et de la légitimité géographique qu'en fonction de l'identité ethnique. L'autochtonie, les prérogatives associées au droit au sol, avaient déjà, en 1959-1960, provoqué des affrontements à Luluabourg, au sein même de la population luba, entre les premiers occupants lulu et des groupes luba plus récemment implantés. Ces violences s'étaient soldées par un premier exode des Luba et par leur repli vers leurs terres d'origine. Installés à proximité de la cité diamantifère de Bakwanga, ils donnèrent naissance à la ville de Mbuji-Mayi. Le pouvoir entérina cette

scission au sein du groupe luba en scindant l'ancien Kasai en deux provinces, Kasai Occidental et Kasai Oriental.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces événements. Les groupes ethniques sont à géométrie variable et l'attachement au sol, au territoire, est une donnée très importante. La résolution d'un conflit peut passer par un changement de lieu : les stratégies de fuite, de repli font l'économie d'autres violences. Cela suppose qu'il existe des ailleurs disponibles, des espaces d'accueil : c'est le cas dans de nombreuses parties de la RDC où les disponibilités foncières ne manquent pas. Ce n'est pas le cas, en revanche, dans les régions de forte densité comme les hautes terres du Kivu : la saturation foncière est un facteur structurel des massacres interethniques récurrents entre « autochtones » et « étrangers », surtout lorsque ceux-ci sont originaires du Rwanda. Autre enseignement, enfin, l'organisation administrative du territoire n'est pas indifférente aux configurations ethniques. L'Administration belge en avait tenu compte en répartissant la population en fonction de l'importance des ensembles et sous-ensembles ethniques, soit en « chefferies », soit en « secteurs », tandis que les populations vivant en ville, dans les zones industrielles ou dans les grandes plantations – populations qualifiées d'« extracoutumières » –, relevaient d'un statut administratif spécial. Sous des dénominations diverses, ces entités ont traversé les régimes politiques et continuent de former la trame de base de l'administration territoriale. La résilience des pièces du puzzle est remarquable : elle correspond à des réalités locales ; seule change leur combinatoire au gré des politiques d'organisation territoriale.

Ces dernières ont balancé entre une centralisation de type jacobin et des formes plus ou moins affichées de fédéralisme. Les débuts de l'indépendance sont à cet égard très révélateurs d'un débat qui n'est pas clos, débat qui opposa alors les tenants du fédéralisme aux partisans d'un État fort. Leur désaccord reflétait les différences de richesse entre les territoires, les riches répugnant toujours à partager avec les pauvres. Les Kongo du Bas-Congo derrière Kasavubu ou les Lunda du Haut-Katanga avec Moïse Tshombe soutenaient des positions fédéralistes, à l'inverse de Lumumba, un Tetela issu d'une région pauvre. Derrière le slogan « Congo uni, Congo fort », il militait pour un État centralisé censé garantir une meilleure redistribution des ressources publiques en faveur des espaces défavorisés. La Constitution actuelle, très proche de celle de Luluabourg, retient le principe d'une péréquation destinée à atténuer les inégalités territoriales. Les 10 % de recettes fiscales destinées à cet effet représentent peu de chose ; ils amorcent cependant une politique prenant en considération la justice spatiale.

On sait que dans l'État néopatrimonial le détenteur du pouvoir politique favorise son groupe d'origine, à la fois familial, ethnique et géographique. La stabilité politique et la paix sociale imposent toutefois des procédures de redistribution et de partage au bénéfice de toutes les entités ethnorégionales

composant la collectivité nationale. L'application du principe d'équité spatiale entretient le sentiment d'appartenance à une entité transcendant son groupe de proximité. Les péréquations permettant d'atténuer les inégalités spatiales dont pâtissent les régions éloignées des pôles d'activité sont indispensables à la viabilité et à la pérennité de l'État. L'association des élites locales issues de ces régions défavorisées à l'exercice du pouvoir est également incontournable. La gestion du pluriethnisme et l'organisation du territoire se rejoignent ainsi autour de la nécessité d'amalgamer les populations dans un espace solidaire, ce qui exige, comme condition première, l'existence de moyens de communication.

Les échelles de la reconstruction territoriale

La reconstruction du territoire s'effectue à plusieurs échelles, les unes s'emboîtant dans les autres, mais avec leurs propres perspectives. L'échelle nationale est celle à laquelle on pense en premier lieu, car elle conditionne la restauration de l'État. L'unité nationale suppose un espace intégré dont le fonctionnement s'appuie sur les réseaux de villes et les infrastructures de communication. C'est précisément la finalité de l'aménagement du territoire, condition de l'effectivité de l'exercice des fonctions régaliennes. Dans le contexte congolais d'un espace écartelé (Bruneau et Simon 1991), aux périphéries mal reliées les unes aux autres, les échelles infraétatiques, en particulier celle de la province, représentent des niveaux particulièrement importants d'encadrement des populations.

Le désengagement de l'État, sa quasi-absence dans les régions difficiles d'accès ont *de facto* renforcé les entités spatiales polarisées autour de villes qui ont montré une grande capacité d'initiative, y compris celles restées en marge de l'organigramme de l'administration territoriale, comme Butembo au Nord-Kivu. La décentralisation, au-delà de l'engouement qu'elle suscite dans les discours, entérine une situation de fait. La Constitution donne aux provinces une large autonomie, garantie par l'importance de leur dotation financière². La mise en place de la décentralisation, prévue dans un délai de trois ans après promulgation de la Constitution, s'avère un casse-tête politique, les autorités provinciales et le pouvoir central exprimant des intérêts divergents. Quelle que soit l'issue d'un débat forcément difficile (Liégeois 2008), la nature éclatée de l'espace congolais milite pour le rapprochement physique entre administration et administrés – rapprochement relatif au demeurant, car les provinces sont des entités territoriales de grande taille, notamment la Province Orientale, grande comme la France. Les 25 futures provinces, correspondant en gros à la promotion des actuels districts et rappelant les « provincettes » de la Constitution de Luluabourg, ont une superficie moyenne d'environ 85 000 km²

² Article 175 de la Constitution : « La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source. »

(voir la carte 4 du cahier hors-texte). Cela devrait, théoriquement, les rendre plus faciles à gérer, encore que la gouvernementalité ne soit pas une fonction simplement liée à la dimension du territoire, comme le montre la Belgique.

En réalité, c'est l'échelle locale, à laquelle les politiques s'intéressent le moins, qui est la plus importante pour la vie des gens. C'est celle de l'articulation ville-campagne ; celle du marché, moteur essentiel des dynamiques agricoles, et de l'accès aux services sociaux élémentaires. C'est l'échelle du développement à la base. La crise de l'État a conduit la société civile à se substituer à des services publics incapables d'effectuer leur mission, dans les domaines de la santé, de l'éducation, mais aussi de l'énergie et des infrastructures de transport, le plus souvent avec l'aide d'ONG internationales. L'implication des forces vives de la société va bien au-delà du bricolage informel, de la débrouille ou du « système D » (Trefon 2004). Les Églises chrétiennes ont joué ces dernières années un rôle essentiel pour maintenir hors de l'eau des populations abandonnées à elles-mêmes. Les actions « par le bas » ont permis d'entretenir un minimum de lien social dans les régions délaissées de l'intérieur, sans pour autant réduire le niveau élevé de la mortalité infanto-juvénile ou le kwashiorkor, qui sévit à nouveau à grande échelle³. Les actions locales, pour indispensables qu'elles soient, ne sont pas suffisantes si elles restent isolées. Le local n'apporte pas de solution durable, seulement des palliatifs : le développement repose sur la complémentarité d'actions menées à différentes échelles. Le ressort du développement rural n'est pas dans les campagnes, mais dans la stimulation provenant du marché urbain. L'efficacité des initiatives locales dépend de leur intégration dans des réseaux plus larges. Réticulaire et multiscalaire sont indissociables : le développement se mesure à la densité des réseaux structurant le territoire et à leur intégration dans les échelles de la mondialisation. De ce point de vue, la RDC, grâce à ses diasporas, est très en prise avec le monde extérieur, le brassage d'idées et de savoir-faire. Elle reste cependant démunie quand il s'agit d'organiser son espace intérieur.

La dimension dite « régionale » joue enfin un rôle non négligeable : c'est celle de la coopération, voire, dans le futur, de l'intégration, au sein d'entités supranationales. En position carrefour entre Afrique de l'Ouest, de l'Est, et du Sud, la RDC est membre de la CEEAC, de la SADC, de la CEPGL et du Comesa. Ces institutions sont actuellement plus formelles que réelles : les périphéries congolaises participent à d'actifs échanges transfrontaliers informels qui devraient être contrôlés par l'administration des douanes. La contrebande aux frontières contribue aux dynamiques de régionalisation des échanges : diamant (Angola) ; café (République centrafricaine) ; or (Ouganda) ;

³ Selon certaines ONG, les guerres civiles entre 1996 et 2003 auraient fait entre 3 et 4 millions de victimes, chiffres invérifiables, comme le sont les données concernant la croissance démographique exceptionnellement élevée – les deux séries de données étant plutôt contradictoires. Quoi qu'il en soit, la plupart de ces victimes ne le sont pas directement de faits de guerre, mais des conséquences sur la santé et la nutrition de la désorganisation des systèmes de soins, de la production agricole et des échanges vivriers.

colombo-tantalite⁴ et cassitérite (Rwanda) ; cuivre et cobalt (Zambie) ; produits vivriers (Congo-Brazzaville). L'échelle régionale ne se limite cependant pas à l'illicite. Elle comprend aussi des coopérations énergétiques (partage de l'électricité de la centrale de la Ruzizi entre RDC, Rwanda, et Burundi, dans le cadre de la CEPGL), sans compter la vente d'électricité produite à Inga au Congo-Brazzaville et à l'Afrique du Sud.

La reconstruction physique du territoire impose une synergie entre les actions qui s'exercent à ces différentes échelles, nécessairement complémentaires, et des choix définissant les investissements prioritaires. Du village à la ville, de la province au territoire national, tous les acteurs doivent se sentir concernés et prêts à se mobiliser. L'échelle mondiale elle-même est à considérer, dans la mesure où la forêt congolaise représente un enjeu planétaire, par sa biodiversité exceptionnelle, pour les grands équilibres environnementaux et le changement climatique. Or la forêt, jusqu'ici protégée par sa faible accessibilité, pourrait subir les effets négatifs d'une exploitation anarchique du bois et du braconnage dans la foulée de l'ouverture de voies de pénétration, inquiétudes exprimées notamment dans une étude récente sur la forêt du Congo en situation postconflit (Cifor, Banque mondiale et Cirad 2007). Reconstruire le territoire soulève des questions d'une très grande complexité.

Les infrastructures : quelles priorités ?

Devant l'immensité du chantier, des choix s'imposent. Ils ne vont pas de soi. Seule certitude, la restauration des transports conditionne la relance de l'économie et la restauration de la cohésion nationale. Comment concilier les exigences du développement local, de la décentralisation, de la restauration de l'État, de l'insertion régionale et mondiale de la RDC ? Les ministères concernés par les infrastructures et l'aménagement du territoire ont tendance à reproduire les modèles hérités de plusieurs décennies. Les acteurs économiques regroupés dans la Fédération des entreprises du Congo (FEC), plus proches du terrain, n'ont pas forcément la même approche : la FEC se dit « convaincue que le redressement de l'économie nationale doit partir de l'intérieur du pays, c'est-à-dire des provinces » (FEC 2007). En fait, la RDC reste fidèle à une organisation multimodale du transport, fondée sur la complémentarité entre la voie d'eau, le rail et la route. Les projets envisagés dès 2003 dans le cadre d'un « Programme multisectoriel de reconstruction » avec l'appui de la Banque mondiale restent conformes aux schémas hérités. Les ports et les gares ferroviaires forment les nœuds d'un système complexe dont le fonctionnement nécessite une maîtrise logistique sans faille. Cette organisation a sombré sous le fardeau des sociétés nationales, obérées par un emploi pléthorique et les dysfonctionnements

⁴ En abrégé « coltan ». Le tantale contenu dans le minerai est notamment utilisé dans la fabrication des téléphones portables.

liés au « mal zaïrois ». La réhabilitation des transports ne se limite pas aux infrastructures : elle impose des réformes profondes du management et de la gouvernance.

Le redémarrage de la navigation sur les 14 000 km de voies fluviales et lacustres nécessite des travaux de dragage et de balisage, et un renouvellement de la flotte. Cela permettrait, au prix d'investissements raisonnables, de restituer au fleuve Congo sa fonction d'épine dorsale du transport et de participer au désenclavement de Kisangani, tout comme à celui de Bangui. Cela suppose que le port de Kinshasa retrouve ses capacités et qu'il n'y ait pas de goulet d'étranglement entre le Pool et Matadi. Le chantier s'annonce beaucoup plus gigantesque en ce qui concerne les routes, même s'il n'est pas envisagé de rétablir le réseau théorique légué par le Congo belge, soit 180 000 km de pistes. L'Office des routes n'a en charge que 58 000 km, le reste du réseau relevant du ministère de l'Agriculture (direction des Voies et Dessertes agricoles). Sur ce total, l'Office distingue un maillage principal conçu pour réunir entre eux les chefs-lieux de province (ring 1, totalisant 11 679 km), et un maillage secondaire dit « réseau d'intégration » (ring 2, totalisant 19 107 km). Cette notion de « ring » correspond bien aux structures du territoire, le réseau contournant les espaces vides du centre du pays (voir la carte 5 du cahier hors-texte).

La réhabilitation routière, réalisée avant même la signature des accords de Sun City, a commencé par l'axe vital du corridor Kinshasa-Matadi-Boma. Elle se poursuit avec de multiples financements (Banque mondiale, Union européenne, BAD, DFID⁵, Coopérations belge, allemande, etc.) qui mériteraient davantage de coordination : route de Kinshasa vers son hinterland vivrier du Bandundu, axe routier de la zone minière du Katanga, désenclavement du Kivu vers Mbuji-Mayi et Kisangani, etc. Au-delà des grands chantiers de liaison interprovinciale, des travaux routiers de type HIMO⁶ encadrés par des ONG permettent d'aménager des routes de desserte des villes de l'intérieur, par exemple entre Sake et Kalehe au Nord-Kivu (ONG agroallemande). Récemment, un nouvel acteur a fait une entrée fracassante sur la scène congolaise : la Chine. Le protocole d'accord signé le 17 septembre 2007 prévoit d'investir quelque 6 milliards de dollars dans les infrastructures de transport (dont 2 pour les routes), en échange de contrats miniers⁷. Si ces projets se concrétisent, on devrait assister à une accélération de

⁵ BAD : Banque africaine de développement ; DFID : Department for International Development (Grande-Bretagne).

⁶ HIMO : haute intensité de main-d'œuvre. Il s'agit de travaux utilisant une abondante main-d'œuvre, faiblement rémunérée, soit en espèces (de l'ordre d'un dollar par jour), soit en nourriture dans le cadre des programmes Food for Work.

⁷ Protocole conclu entre le ministre en charge des Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction pour la RDC, et un groupement des entreprises chinoises (Eximbank of China, China Railways Engineering Corporation [Crec], Sinohydro). Ce groupement constitue avec la RDC une société de *joint-venture* dont le capital est réparti pour 68 % à la partie chinoise, 32 % à la partie congolaise. Les travaux d'infrastructure constituent la contrepartie de l'exploitation des ressources minières. L'annexe II détaille le Programme national de reconstruction :

la restauration des réseaux routiers et ferroviaires (voir la carte 6 du cahier hors-texte). Elle ne réglera pourtant pas tout : construire est une chose, entretenir en est une autre. En milieu équatorial, les infrastructures au sol souffrent des fortes précipitations et d'une érosion agressive qui fragilise des soubassements le plus souvent composés d'altérites argilo-sableuses instables. La nécessité d'une surveillance attentive et d'interventions rapides dès les premiers signes de dégradation suppose une culture de la prévision, donc du temps, peu familière aux sociétés des milieux forestiers. La gestion du futur, c'est-à-dire concrètement la maintenance, l'entretien et la constitution de provisions pour investissement, a toujours été un point faible des organismes en principe responsables des réseaux. Le Fonds d'entretien routier (FER), parent pauvre jusqu'à présent, jouera un rôle décisif pour éviter que les travaux routiers ne soient un éternel travail de Sisyphe.

La relance des transports pose la question de l'avenir du chemin de fer qui fut en son temps un remarquable outil d'intégration territoriale et d'arrimage du Congo à l'économie-monde. La situation n'est pas brillante (Pourtier 2007b). Le Chemin de fer Matadi-Kinshasa (CFMK) est le seul à être encore en activité pour le trafic marchandises, mais celui-ci, de l'ordre de 200 000 t, représente actuellement moins du dixième de ce qu'il était en 1960 (Charlier et M'Pene 2006). Quant au réseau de la Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC), c'est une prouesse lorsqu'un train parvient à rouler. La question des choix entre route et rail se pose inéluctablement. Dans le contexte actuel, l'avantage du rail n'est avéré que pour le transport de pondéreux, minerais principalement. Seule la région minière du Katanga est concernée. La logique économique milite pour l'exportation du cuivre par la voie la plus courte, la plus économique, le chemin de fer de Benguela vers le port angolais de Lobito. La ligne, longtemps hors d'usage, à la suite de la guerre civile en Angola, vient d'être remise en état. Pourtant, l'hypothèse d'une résurrection de la « Voie nationale », qui semblait définitivement enterrée, refait surface avec le protocole sino-congolais. Ce dernier prévoit, non seulement des travaux de réhabilitation, mais encore la construction du chaînon manquant entre Ilebo et Kinshasa, vieux serpent de mer miraculeusement exhumé de ses cartons poussiéreux. L'avenir reste ouvert et incertain, mais ce rebondissement inattendu rappelle que le territoire est affaire de passion autant que de raison (voir la carte 7 du cahier hors-texte).

Conclusion

La reconstruction du territoire et des réseaux qui le structurent, – infrastructures de transport, télécommunications, réseaux du savoir –, est une

3,4 milliards pour les chemins de fer, 2 milliards pour les routes, 400 millions pour la voirie, 758 millions pour des bâtiments.

condition nécessaire à la restauration de l'État. Nécessaire, mais non suffisante : l'autre condition s'appelle gouvernance. L'une et l'autre se rejoignent dans une dialectique du progrès.

Les contraintes de la reconstruction simultanée de l'État et de son territoire sont énormes dans un espace désarticulé, marqué par les séquelles de la guerre civile. Pour ne pas retomber dans la tentation sécessionniste de 1960, la décentralisation doit s'adosser à un aménagement du territoire fixant le cadre général des politiques publiques en matière d'infrastructures. Pensé dans ses différentes composantes culturelles et ses échelles complémentaires, l'aménagement a pour objectif d'offrir à tous un accès aux services sociaux de base. La cohérence du territoire national doit être garantie, la circulation des personnes et des biens et le renforcement des liens entre les provinces assurés, tout en facilitant l'intégration régionale et l'ouverture sur le marché mondial.

Renouer les fils défaits du territoire est un défi majeur pour la RDC confrontée à l'immensité du pays, à une configuration favorable aux forces centrifuges, à une grande diversité humaine. La réussite des politiques mises en œuvre dans le contexte postconflit dépendra de la capacité à mobiliser les ressources au service, non de quelques-uns, mais de l'intérêt général, et à recoudre le patchwork national. C'est la condition de la survie de l'identité collective, du retour au développement économique et social dans le respect de la diversité culturelle, gages d'une paix durable.

Bibliographie

Alvergne, Christelle. 2008. *Le Défi des territoires. Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Paris/Cotonou, Karthala/PDM.

Bayart, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique. La Politique du ventre*, Paris, Fayard.

Bruneau, Jean-Claude et Simon, Thierry. 1991. *Zaire. L'Espace écartelé*, Kinshasa, Bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme (Beau).

Charlier, Jacques et M'Pene, Zéphyrin. 2006. « L'axe ferroviaire Matadi-Kinshasa, clé de voûte du système des transports de la République démocratique du Congo », in Jean-Louis Chaléard, Chantal Chanson-Jabeur et Chantal Béranger (sous la direction de), *Le Chemin de fer en Afrique*, Paris, Karthala/Prodig/Sedet, pp. 147-159.

Cifor, Banque mondiale et Cirad. 2007. *La Forêt en République démocratique du Congo postconflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, Jakarta, Cifor/Banque mondiale/Cirad, 2007.

de Saint Moulin, Léon. 2005. « Projet de Constitution de la RDC, III. Dimension sociale », *Congo-Afrique*, septembre 2005, n° 397, pp. 84-94.

FEC. 2007. *État des lieux de l'économie congolaise. Problèmes et pistes de solutions pour la relance économique de la République démocratique du Congo*, FEC, mars 2007.

Igué, John. 1995. *Le Territoire et l'État en Afrique*, Paris, Karthala.

Liégeois, Michel. 2008. *La Décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis*, Bruxelles, Grip.

M'Pene, Zéphyrin. 2002. *La Problématique de l'intégration économique par les transports au Congo*, Louvain-la-Neuve/Paris, Éditions Academia/L'Harmattan.

Ndaywel è Nziem, Isidore. 1997. *Histoire du Zaïre. De l'héritage ancien à l'âge contemporain*, Louvain-la-Neuve, Duculot.

Pourtier, Roland. 1993. « Désorganisation des transports et spirale du sous-développement au Zaïre », in *Politiques agricoles et initiatives locales*, Paris, Orstom, pp. 49-69.

Pourtier, Roland. 2007a. « Ressources naturelles et fragilité de l'État : quelques réflexions à propos de l'Afrique centrale », in Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro (sous la direction de), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, pp. 91-105.

Pourtier, Roland. 2007b. « Les chemins de fer en Afrique subsaharienne, entre passé révolu et recompositions incertaines », *Belgeo*, 2, pp. 188-201.

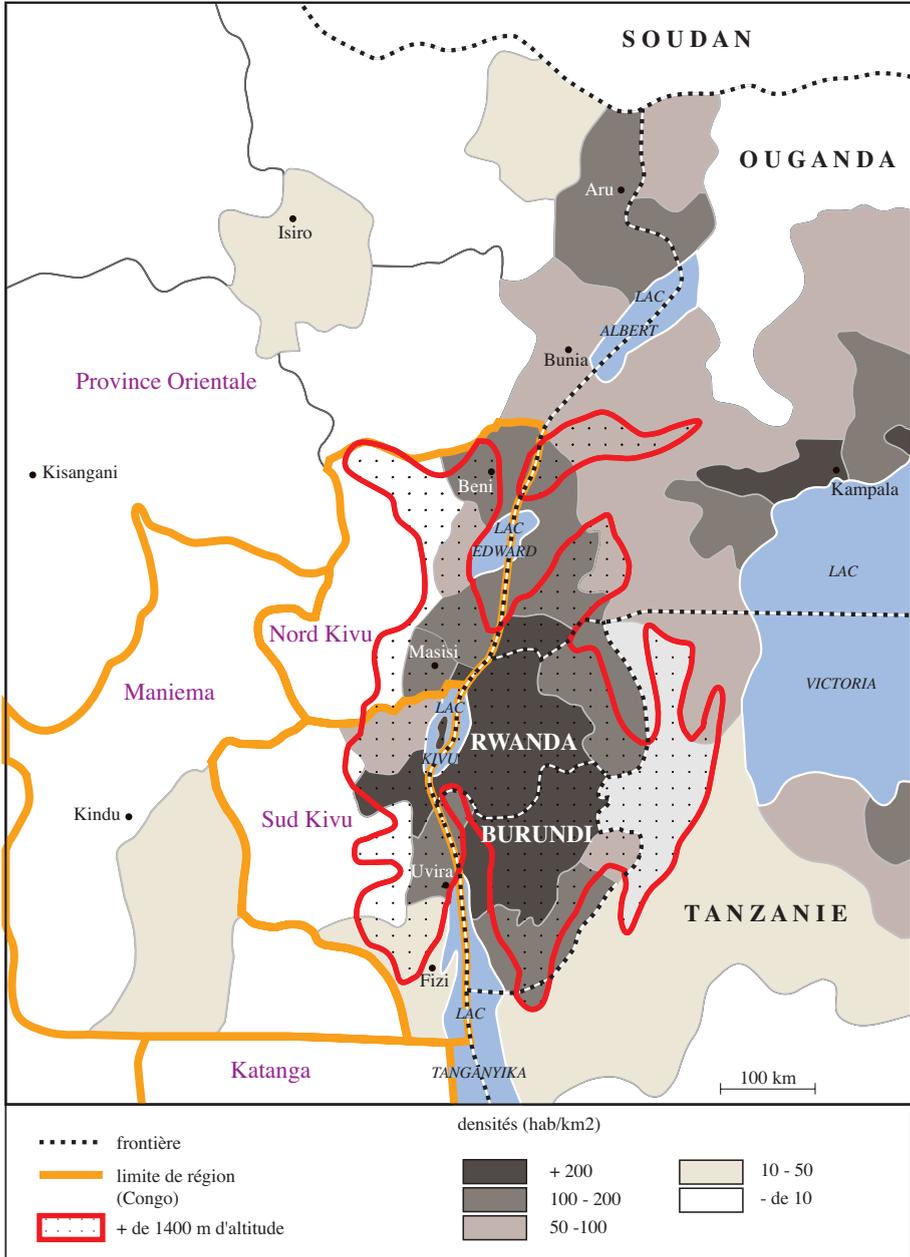
Trefon, Theodore (sous la direction de). 2004. *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 61-62.

Carte 1
Le bassin du Congo et le territoire national

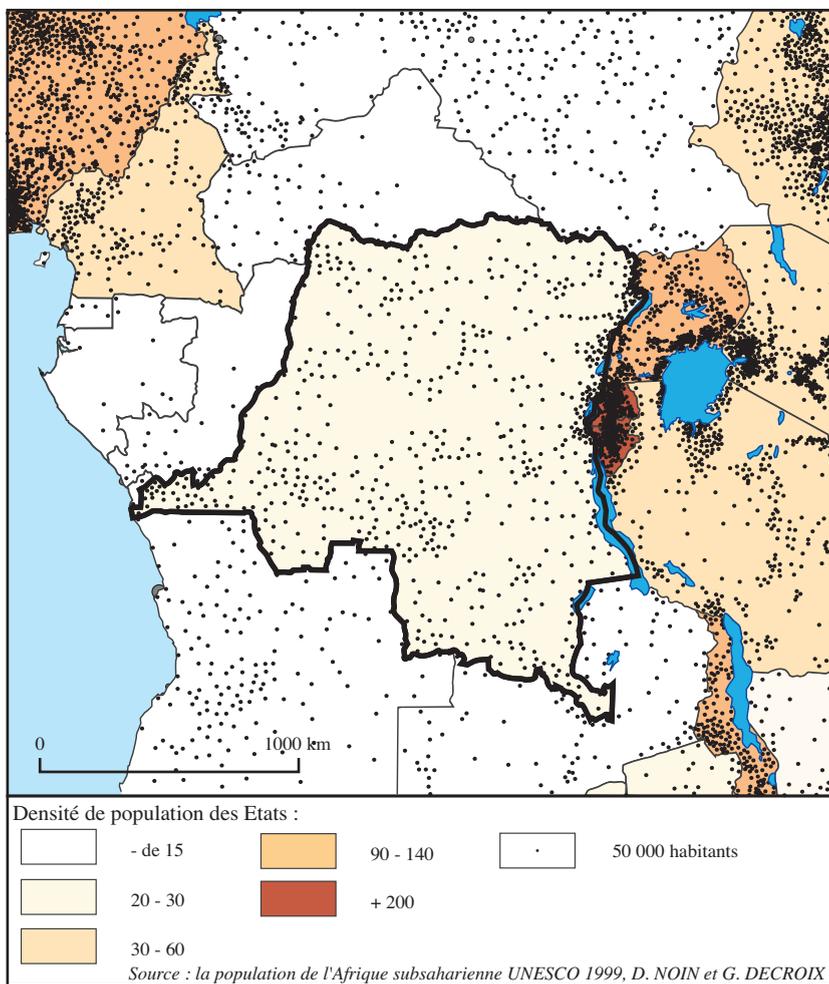


N et R POURTIER

Carte 2
L'escarpement oro-démographique du Kivu

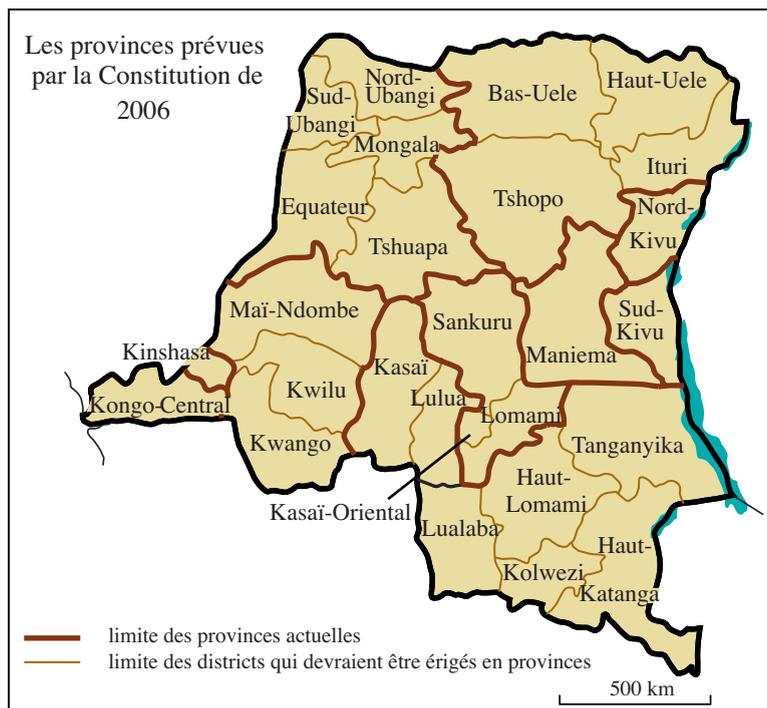
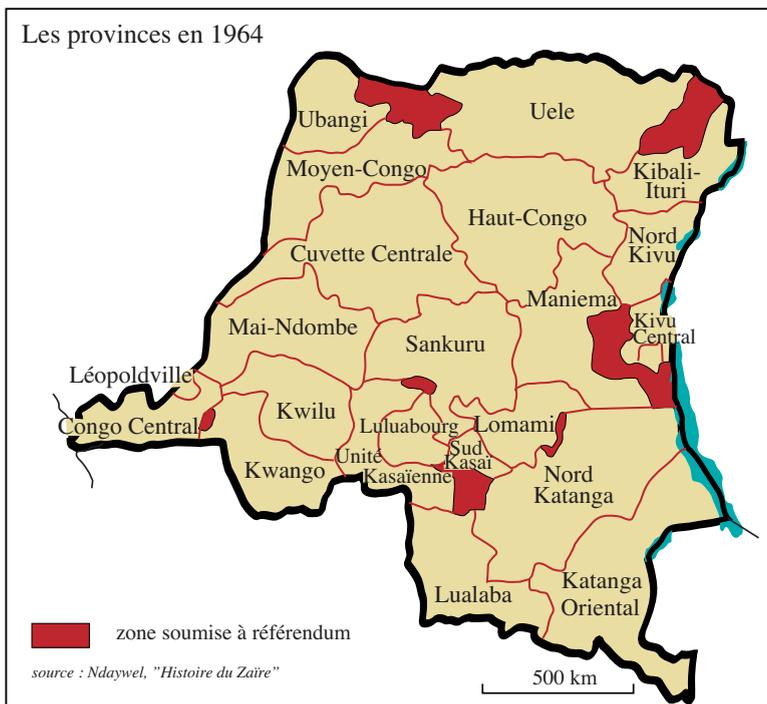


Carte 3
Espaces vides, espaces pleins



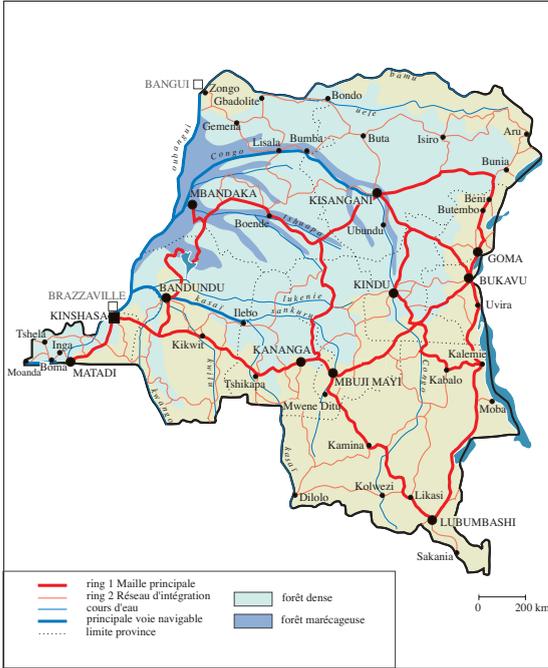
N et R POURTIER

Carte 4
Le découpage territorial : permanences et changements



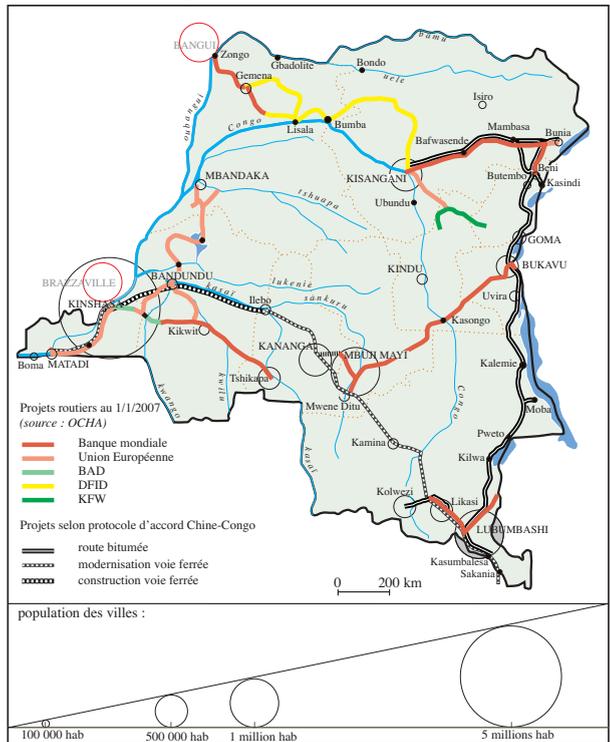
Carte 5

Le réseau routier géré par l'office des routes

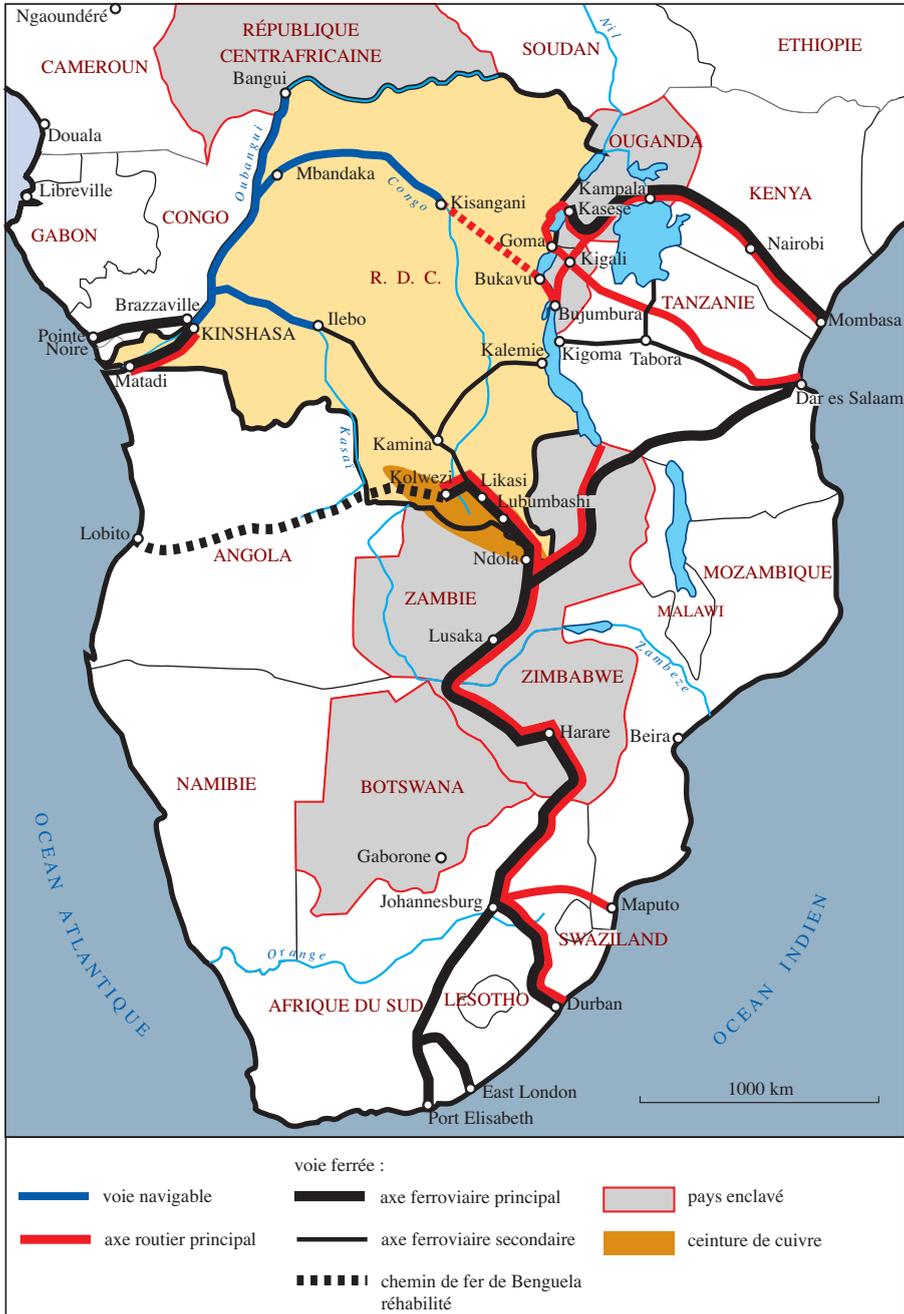


Carte 6

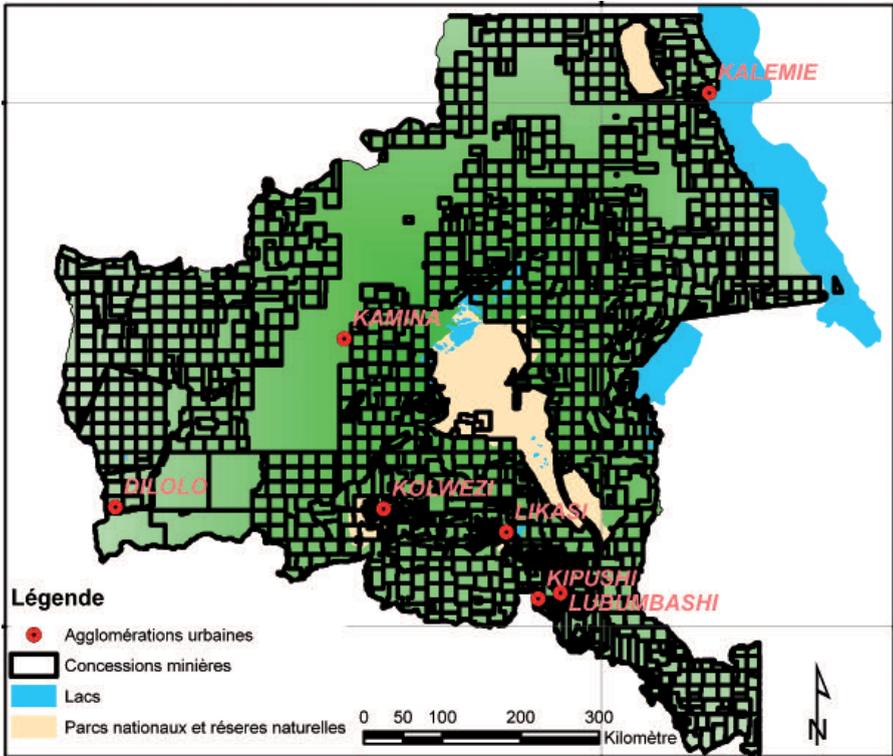
Projets routiers et ferroviaires



Carte 7
Rompre l'enclavement

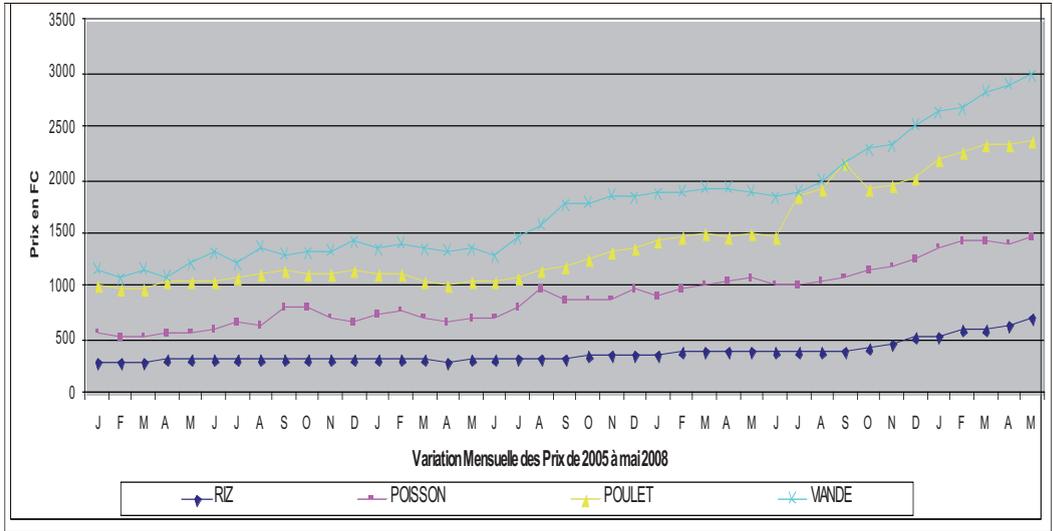


Carte 8
Périmètres miniers au Katanga



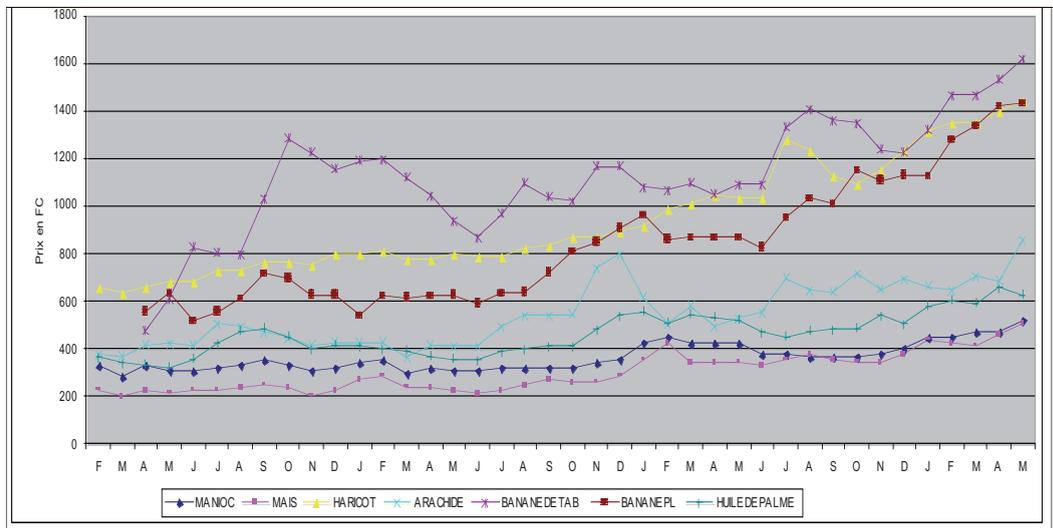
Source : Kasongo Lenge Nukonzo, 2008-2009.

Figure 1. Evolution des prix de détail des produits alimentaires importés de 2005 à mai 2008 (données DMPCC)



Source : Direction des marchés, prix et crédits de campagne (DMPCC), Ministère de l'Agriculture, Kinshasa, 2008.

Figure 2. Evolution des prix de détail des produits alimentaires locaux



Source : Omer Lunzanga Luken, *Etat des lieux de l'évolution des prix à la consommation des produits alimentaires en RDC*, draft, Kinshasa, FAO, juillet 2008.

ANALYSE DU PAYSAGE SOCIOPOLITIQUE À PARTIR DU RÉSULTAT DES ÉLECTIONS DE 2006

Léon de Saint Moulin

Introduction

Les élections de 2006 en RDC sont le terme de la transition initiée le 30 juin 2003 en application de l'Accord global et inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002. Cette transition a eu pour point de départ l'installation du gouvernement de la transition, le 30 juin 2003, et pour étapes essentielles l'élaboration et la ratification par référendum, le 18 décembre 2005, d'une nouvelle Constitution, puis les élections présidentielles et législatives, nationales et provinciales, du 30 juillet et du 29 octobre 2006. Des scrutins indirects ont ensuite mis en place le Sénat, les gouverneurs et les vice-gouverneurs des onze provinces actuelles. Les élections locales, qui auraient dû clôturer la série, n'ont pas encore été organisées.

Notre propos est de présenter le paysage sociopolitique de la RDC et d'en souligner les diversités à la lumière des résultats du référendum et des élections, ainsi que de l'enrôlement des électeurs qui les a précédés. Nous indiquerons, d'abord, deux caractéristiques de l'ensemble du pays. Nous analyserons ensuite le clivage Est-Ouest selon lequel plusieurs lectures du résultat des élections ont été faites, pour souligner les oppositions plus fondamentales qui en ont été les enjeux. Nous évoquerons enfin les perspectives d'avenir, face aux défis auxquels sont confrontés ceux qui siègent dans les nouvelles institutions.

Deux caractéristiques générales du paysage sociopolitique

Une reprise en mains inachevée de l'administration territoriale

La préparation des élections a manifesté la désagrégation de l'administration territoriale. Saisissant l'occasion des besoins qui s'exprimaient alors, nous avons entrepris de publier un *Atlas de l'organisation administrative de la RDC* (de Saint Moulin 2005), qui a finalisé nos recherches antérieures sur l'histoire de la population et de l'organisation administrative. Ce projet a reçu le soutien du ministère des Affaires intérieures et de la Commission électorale indépendante. Des membres de l'Assemblée et du Sénat, des autorités traditionnelles, des enseignants et étudiants, des agents pastoraux et d'autres personnes nous ont aidé à trouver les informations dont nous avons besoin pour la localisation des subdivisions administratives.

Structure politico-administrative de la RDC

26 provinces y compris la ville-province de Kinshasa

Les provinces sont subdivisées en 145 territoires et 20 villes (sans Kinshasa)

Les villes sont subdivisées en 97 communes

Les territoires sont subdivisés en 733 secteurs ou chefferies et des communes (anciens centres) qui doivent encore être reconnues dans ce statut par un acte officiel.

Leur nombre n'est donc pas connu, mais il est supérieur à 150, car les chefs-lieux de territoires seront en principe érigés en communes.

Les secteurs et chefferies sont subdivisés en environ 5 600 groupements

Les communes sont subdivisées en quartiers

Nous avons constaté que la liste des groupements n'était pas disponible dans tous les bureaux du ministère de l'Intérieur et que les services concernés ne disposaient pas de cartes permettant de les localiser. Il n'a pas été possible d'obtenir une carte indiquant les limites des villes de Butembo, Beni, Tshikapa et Mwene-Ditu, créées le 28 mars 2003, ni au ministère, ni auprès des gouverneurs de province, en réunion à Kinshasa du 27 au 29 mai 2004. Dans les provinces où nous avons pu nous rendre, à Mbandaka et à Kisangani, les documents existant dans les dossiers des circonscriptions coutumières ne comportent que peu d'informations sur la définition et les activités de ces circonscriptions. Ils concernent essentiellement les conflits de pouvoir.

L'importance des institutions coutumières est pourtant grande dans la vie des communautés villageoises. Les organes traditionnels d'encadrement des communautés de base n'ont pas d'égal ; bien peu d'agents de l'État vivent dans les campagnes au-delà des chefs-lieux de territoire et ils n'ont pas les moyens d'y faire régner un ordre qui permettrait à la population de mieux vivre (Boshab 2007 : 174-178). Les multiples problèmes de la vie des communautés sont essentiellement à charge de la solidarité clanique ; la justice coutumière est la plus répandue ; les tribunaux de paix, appelés à la supplanter, n'ont encore été installés que dans 45 territoires sur 145, et leur activité, là où ils fonctionnent, est faible.

La cooptation de chefs coutumiers dans les assemblées provinciales, à raison de 10 % du nombre de leurs membres, s'est heurtée à des situations contrastées, pour lesquelles la loi imposait une même procédure. Celle-ci impliquait aussi bien les chefs de groupements que les chefs de chefferies (du niveau des secteurs). Dans la province du Bas-Congo, il n'y a plus une seule

chefferie. En Équateur, il n'y en a que 2, au Bandundu 10, au Kasai Occidental 3, au Kasai Oriental 7, soit un ensemble de 22 chefferies pour ces provinces qui comptent 347 secteurs. Plus à l'est, il y a 237 chefferies pour 127 secteurs : 141 en Province Orientale, 55 au Katanga et 41 dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le Maniema. Cette situation est dans une large mesure le résultat de politiques différentes appliquées dans la gestion des populations par les responsables des quatre provinces qui subdivisaient le pays jusqu'en 1933. La législation sur le pouvoir coutumier est dès lors délicate et elle devrait être élaborée selon des critères qui permettent une application différenciée en fonction des situations.

Un travail considérable de reprise en mains de l'administration territoriale a été réalisé pour la préparation des élections, mais il reste inachevé. La loi organique sur la décentralisation, qui a été votée le 10 juillet 2008, n'est pas la réflexion radicale dont on aurait besoin pour la réorganisation des unités administratives. Le découpage actuel, hérité pour une bonne part de l'époque coloniale, mais retouché en de nombreux points sans vision d'ensemble, résulte surtout d'un arbitrage des conflits de pouvoir au niveau local, en fonction des intérêts des autorités supérieures. Fondamentalement, les unités administratives devraient être des unités d'action, en fonction d'objectifs de développement aux différents niveaux de la vie communautaire. On ne peut minimiser l'ampleur du travail restant à réaliser, tant au niveau de la trame de base constituée par les secteurs, les chefferies et les communes, qu'à celui des regroupements supérieurs.

Le paysage sociopolitique de la RDC est marqué par les interventions répétées du pouvoir central et de « compétences » internationales ignorant trop les réalités locales et qui sont peu outillées pour les gérer. Certains auteurs souhaitent l'éviction progressive des autorités traditionnelles par des instances administratives de type moderne. Dans le domaine du droit foncier, cela revient à attribuer aux autorités de l'État des droits exorbitants, sans aucune possibilité pour la population de participer aux tractations aboutissant à la spoliation de ses ressources communautaires. À nos yeux, il n'y a pas un choix à faire entre l'Afrique des tribus et celle des nations. Nous avons plaidé pour des nations qui intègrent les tribus et pour des tribus qui s'intègrent à la vie nationale (de Saint Moulin 2003). Cette transformation est en cours. Les tribus retrouvent progressivement la gestion de leurs relations extérieures, que la colonisation leur avait enlevées. Elles ont noué des alliances qui ont eu un poids dans les élections de 2006, sans que ces élections aient été tribales. De grands chefs coutumiers ont aujourd'hui des diplômes et vivent davantage en ville que dans leur territoire. Le *Mwaant Yaav* intronisé depuis janvier 2005 est avocat près la Cour suprême de justice. Un *mwami* du Kivu a écrit au pape et au secrétaire général des Nations unies pour dénoncer l'agression du territoire national par le Rwanda. Des chefs traditionnels exercent diverses fonctions, notamment de députés, dans les institutions nationales (Boshab 2007 : 71 et 84). Il ne s'agit cependant pas seulement de former les détenteurs du pouvoir coutumier à la vie

moderne, mais d'intégrer dans la vie moderne, radicalement individualiste, les valeurs de la vision traditionnelle de l'homme, plus communautaire.

L'organisation d'un recensement de la population bien conçu est un besoin prioritaire pour une reprise en mains plus complète de l'administration territoriale. Les partenaires extérieurs de la République ont redouté cette opération et n'ont pas voulu l'inscrire dans le programme de préparation des élections. La mobilisation de toute la population pour leur réussite dans la plupart des entités administratives a montré que l'opération aurait pourtant été possible. Il importe de l'organiser aujourd'hui, en ne la limitant pas au relevé des caractéristiques individuelles des habitants, mais en veillant à enregistrer et à dépouiller également les dimensions communautaires de leur identité. Le recensement scientifique de 1984 n'a fourni que peu d'informations sur les ménages, les appartenances sociales (ethnies, nationalités, langues parlées, religions, mouvements migratoires) et même les activités.

Les identités sont dynamiques. La voie du développement et de la démocratisation au Congo n'est pas d'adopter une culture étrangère. Ce n'est qu'à partir de sa réalité qu'il peut grandir et faire progresser la démocratie dans sa vie politique. Il importe donc de mieux connaître cette réalité. La décentralisation est aussi une voie pour la meilleure prise en compte des réalités locales. Elle ne semble pas, comme on le verra, l'objet d'un engagement prioritaire. Les élections ont permis une certaine reprise en mains de l'administration du territoire, mais celle-ci reste largement à construire.

Un pays où la population résiste à la tentation de la division

La crise qui a marqué la région des Grands Lacs n'est pas seulement née du mouvement de démocratisation et du désir de mettre fin au régime totalitaire du président Mobutu. Elle est née en Ouganda, d'où elle a envahi le Rwanda en 1994 et a ensuite atteint la République démocratique du Congo, en y déversant tout d'abord un flot de plus d'un million de réfugiés. Le contrôle de ces réfugiés fut ensuite un motif invoqué par le Rwanda pour sa tentative de prise de contrôle du pouvoir en RDC, d'abord en alliance avec Laurent Désiré Kabila, puis à partir du 2 août 1998, contre lui. À cette date, des troupes rwandaises, ougandaises et burundaises ont occupé une partie importante du territoire congolais. Elles s'y sont même plusieurs fois affrontées, au détriment de la population locale, notamment à Kisangani, le 23 mai 1999 et du 5 au 10 juin 2000. Elles ont maté, par un régime de terreur, toute tentative de résistance : une liste des violations des droits de l'homme perpétrées au Kivu du 1^{er} octobre 1999 au 29 février 2000 a été établie par la Mission d'observation des Nations unies au Congo (Monuc), et publiée dans *La Référence Plus* du 1^{er}, du 4 et du 5 avril 2000.

La solution durable de la crise ne peut être cherchée dans une simple réconciliation des ethnies. Le problème est aussi international et implique, d'une certaine façon, tout le système mondial. On peut en effet se demander si

le pillage des ressources du Congo par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi, qui a été un objectif de la guerre, suffit à faire de l'invasion une bonne affaire pour ces pays. La guerre a absorbé une telle part de leurs ressources que le revenu moyen par habitant en a été affecté. Même la prétendue raison sécuritaire de l'invasion ne résiste pas à l'analyse, car le premier fondement de la sécurité est la mise en place dans chaque pays d'un système de gouvernement ralliant le soutien de la grande majorité de la population. La guerre y est plutôt un obstacle.

Si les Africains ne sont pas des acteurs isolés, ils n'en sont pas moins des acteurs responsables. L'agression du 2 août 1998 contre la RDC n'aurait pu durer si elle n'avait trouvé des Congolais pour s'allier avec elle. Nos dirigeants ne sont pas les responsables de tout ce qui se fait à l'échelle mondiale, mais ils n'en sont pas de simples spectateurs et moins encore des marionnettes. Les résultats des élections indiquent que certains ont été considérés par les électeurs comme des victimes consentantes d'un ordre qui les soutient au détriment du peuple, selon une formule forgée dans un autre contexte (Metge 1988).

La population, plus que ses dirigeants, a résisté aux tentatives de division du pays qui ont effectivement existé. Lors du référendum sur le projet de Constitution du 18 décembre 2005, un taux particulièrement élevé de participation a été enregistré dans le Maniema et les deux Kivu, ainsi que dans les régions ayant particulièrement souffert des violences engendrées par les rébellions. Le « oui » l'a massivement emporté dans les provinces orientales. Il y a été interprété comme le désir de la population d'être réintégrée dans la vie nationale et de connaître à nouveau la paix après des années de rébellion et de domination extérieure. Kabila a bénéficié de cette conjoncture. Mais le oui l'avait aussi largement emporté au Nord et à l'Est de la province de l'Équateur, qui avaient également connu les souffrances de la rébellion et de la guerre, et dans le Kwilu et le Kwango. Dans ces deux districts, c'est le mot d'ordre du Parti lumumbiste unifié (Palu) d'Antoine Gizenga qui est à la base de ce succès. En Équateur, ce n'est pas sur Kabila que s'est reporté l'espoir de paix au premier tour de l'élection présidentielle, mais sur Jean-Pierre Bemba (dans 16 circonscriptions sur 27) et Nzanga Mobutu (dans 10 circonscriptions). Dans la circonscription d'Ingende, ils avaient respectivement 43 et 49 % des voix.

La population a aussi résisté à une autre forme de division, dont la tentation est venue des politiciens. Pas moins de 33 candidats ont cru pouvoir briguer le poste de président de la République. La population ne s'y est pas laissé prendre et n'a pas dispersé ses voix : 25 n'ont même pas obtenu un pour cent des suffrages à l'échelle nationale. Trois candidats ont nettement émergé : le président sortant Joseph Kabila avec 44,81 %, le vice-président Jean-Pierre Bemba avec 20,03 % et Antoine Gizenga avec 13,06 %. Venaient ensuite Mobutu Nzanga avec 4,77 % et Oscar Kashala, un médecin revenu des États-Unis peu avant les élections, avec 3,46 %. Ils étaient suivis par les deux grands perdants du scrutin, le vice-président Azarias Ruberwa avec 1,58 % et Pierre

Pay Pay, présenté comme un candidat de poids, avec 1,58 %. En dehors de Vincent de Paul Lunda Bululu, ancien Premier ministre, qui a encore 1,40 %, les autres candidats ont au maximum recueilli 0,6 % des suffrages. Presque tous ayant obtenu des succès locaux, allant jusqu'à la majorité absolue dans au moins une circonscription électorale pour sept candidats outre les trois premiers, on peut en conclure que la plupart d'entre eux ne mesureraient pas les limites de leur électorat.

La population a fait preuve, dans l'ensemble, de plus de maturité politique que les politiciens en ne se mêlant pas aux violences déclenchées les 20-22 août 2006, lors de la publication des résultats du premier tour de l'élection présidentielle, et les 22-23 mars 2007, lors de la dispersion des forces qui restaient sous le seul contrôle de l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba.

Dans le paysage sociopolitique congolais, la population est devenue un acteur important. Le succès des élections est essentiellement celui de la population. C'est elle qui les a voulues et qui s'est engagée pour la réussite tant de l'enrôlement que du processus électoral. La Monuc l'avait bien compris lorsqu'elle a pris la décision de créer Radio Okapi, une de ses réalisations dont on parle peu, mais qui marque positivement la vie sociale de toute la république (voir Frère dans ce volume et Dickens, Lelo *et al.* 2006).

Analyse du clivage Est-Ouest à partir des résultats de l'élection présidentielle

Les résultats de l'élection présidentielle

Les médias ont largement diffusé la carte par territoire et ville des voix obtenues par Joseph Kabila lors du premier tour de l'élection présidentielle (de Saint Moulin et Wolff 2006). Beaucoup l'ont interprétée comme l'expression d'une opposition politique fondamentale entre l'Est et l'Ouest du pays, mais cette lecture est peu satisfaisante. La concentration des voix en faveur de Kabila à l'Est de la république ne fait pas de doute. Il a obtenu 70,3 % des suffrages en Province Orientale, 77,7 % au Nord-Kivu, 94,6 % au Sud-Kivu, 89,8 % au Maniema et 78,0 % au Katanga. Il a la majorité absolue dans toutes les circonscriptions du Maniema, du Nord et du Sud-Kivu, ainsi que dans 16 sur 25 en Province Orientale, et 19 sur 25 au Katanga. Au Kasai Oriental, il a la majorité dans 3 territoires, Lomela, Lodja et Kabinda, et plus de 40 % dans deux autres, Kole et Katako-Kombe au Sankuru, où le taux de participation n'est que de 39,2 %. Le mot d'ordre de boycott de l'enrôlement avait eu un impact particulier dans cette province. Plus à l'Ouest, Kabila ne l'emporte dans aucune circonscription et il ne recueille que peu de voix : 14,7 % à Kinshasa, 13,9 % au Bas-Congo, 11,4 % au Kasai Occidental, 2,6 % au Bandundu et 1,8 % en Équateur (de Saint Moulin 2006).

Cette géographie est semblable à celle du swahili, qui est la langue nationale des provinces orientales du Congo, lors des enquêtes démographiques de 1955-1957 (Romaniuk 2006). On ne dispose pas de données systématiques plus récentes. Mais la corrélation entre les pourcentages de voix obtenus par Kabila et ceux des personnes parlant le swahili dans les 69 circonscriptions électorales de la Province Orientale (moins le Bas-Uele, où les deux pourcentages sont négligeables – celui des swahiliphones n’a en outre pas été publié), du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, du Maniema et du Katanga n’est que de 0,277. Sur cette base, la connaissance du swahili ne peut expliquer que 8 % des variations du pourcentage des votes en faveur de Kabila. La corrélation est néanmoins significative ($t = 2,374$).

L’électorat de Kabila s’étend en outre, comme dit plus haut, au Sankuru, où la langue est l’otetela, et au pays songye, où on parle tshiluba. En Province Orientale, il comprend les territoires d’Aru, Faradje, Niangara et Rungu, où il n’y a pas 10 % de swahiliphones. En région typiquement swahilie, par contre, comme dans le territoire de Moba, il est arrivé que Kabila n’obtienne que 27 % des voix.

Si l’Est du pays a assez massivement voté pour Kabila, l’Ouest est divisé. Au Kasai, l’Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) d’Étienne Tshisekedi ne s’est ralliée à aucun autre groupe. Dans une bonne part du Kwilu et du Kwango, c’est Antoine Gizenga qui est le leader incontesté. Si Jean-Pierre Bemba a finalement obtenu la majorité au deuxième tour dans les provinces de l’Équateur, du Bandundu, des deux Kasai, du Bas-Congo et de la ville de Kinshasa, c’est, sauf en Équateur, avec des scores moins élevés que ceux de Kabila dans les provinces orientales et dans une région où les taux de participation ont été les plus faibles. Jean-Pierre Bemba a, par ailleurs, obtenu la majorité dans trois territoires et des scores de l’ordre de 40 % des voix dans les territoires de Bambesa, Buta, Poko et Niangara, dans la partie lingalophone de la Province Orientale, et dans le territoire de Djugu en Ituri. Dans ce dernier, c’est sans doute un jeu d’alliances avec les anciens leaders de la rébellion qui fonde son succès relatif.

Cette analyse conduit à la conclusion suivante : même sur le plan des résultats des élections, l’opposition Est-Ouest ne peut suffire à rendre compte de la réalité. Joseph Kabila a, certes, eu la faiblesse, à l’Ouest, de ne pas avoir appris le lingala et, à l’Est, la force d’avoir pu tenir des meetings en swahili, mais cette dimension linguistique n’est pas la clé fondamentale de ses succès.

L’opposition Est-Ouest n’est d’ailleurs pas une opposition linguistique fondamentale, le swahili étant une langue bantoue comme le lingala, le tshiluba et le kikongo. Mais le swahili est une langue qui s’est répandue à partir de la côte de l’océan Indien, au moment où d’autres influences commerciales et culturelles pénétraient également au cœur de l’Afrique, à partir de l’océan Atlantique. La rencontre s’est faite à hauteur du Lomami et à la frontière sud

des Uele. Elle a entraîné une guerre de deux ans entre les troupes de Léopold II et les Arabisés (1892-1894) (de Saint Moulin 1982 : 270-272 et 281-284). Au Katanga, la colonisation a contribué à l'extension du swahili, dans la mesure où elle l'a utilisé dans son administration et dans les écoles (Kajiga 1972 : 434-436). Cette opposition entre les courants sociocommerciaux orientés vers l'océan Atlantique et ceux qui se développent vers l'océan Indien est encore en partie celle des rébellions de 1998. En août 2003, nous avons été à Lodja, au Kasai Oriental, après la reprise des relations entre Kinshasa et ce centre. Le savon que nous y avons trouvé était *made in Sultanate of Oman* et, au marché, la majorité des produits provenaient, *via* Goma, des pays du golfe Persique et de l'Afrique orientale. Une semblable opposition d'intérêts s'était déjà exprimée dans l'enquête que nous avons organisée l'année précédente sur la perception de la démocratie et de l'État de droit (de Saint Moulin *et al.* 2003).

Nelson Paluku, qui a interrogé diverses personnes à Butembo et Goma, s'est entendu dire par un chef coutumier de Butembo et, en termes presque semblables, par un commerçant de Goma : « Que Kinshasa ne bloque plus nos projets de développement ! » (de Saint Moulin *et al.* 2003 : 50). Un autre homme d'affaires de Goma lui a déclaré qu'« après ces rébellions, nous n'accepterons plus d'aller traîner à Kinshasa pour de petits problèmes d'administration ». Une autorité n'a pas hésité à employer un langage de menace : « Si Kinshasa continue à afficher son incapacité à résoudre nos problèmes, les rébellions continueront à se manifester pour créer leurs propres espaces dans lesquels on expérimentera la démocratie. » Un homme d'affaires a exprimé les mêmes sentiments : « Kinshasa nous néglige. Nous ne nous sentons pas protégés [...]. À Kinshasa, on adore la musique et la danse. Ici, nous travaillons. Lors de la réunification, nous aurons à montrer ce que nous aurons fait sous la guerre. Il faudra que les autres nous montrent aussi ce qu'ils auront fait [...]. Croire qu'il y aura des chefs d'ailleurs pour venir ici nous "civiliser", c'est préparer une autre guerre » (de Saint Moulin *et al.* 2003 : 60-61).

Il n'est pas douteux que Mobutu fut un homme de l'Ouest, et plus exactement de l'Équateur, et que la victoire des forces de l'AFDL (Alliance des forces démocratiques de libération) n'a pas été perçue comme la fin de l'hégémonie des politiciens de cette région. Malgré le ralliement de Nzanga Mobutu au deuxième tour de l'élection présidentielle, Joseph Kabila n'a obtenu que 2,8 % des voix de cette province, le 29 octobre 2006. Plus au sud, la situation est moins tranchée : Kabila a obtenu 25,9 % des suffrages au Bas-Congo, 32,0 % à Kinshasa, 39,5 % au Bandundu, 23,3 % au Kasai Occidental et 32,6 % au Kasai Oriental. Même s'il a acquis une stature nationale, son image reste celle d'un homme de l'Est. L'importance de ce clivage ne peut cependant être surestimée. Il ne correspond pas à une réalité fondamentale de la RDC, ni sur le plan des zones naturelles ni sur celui de l'organisation de l'espace.

La carte des zones naturelles

L'Université catholique de Louvain, dans le cadre d'études de l'environnement, a publié en 2006 une carte de l'occupation du sol de la RDC qui rappelle la réalité bien connue de la séparation par une forêt humide de deux zones de savanes orientées d'est en ouest et s'alignant, l'une, au nord, du plateau de Gemena au lac Albert, et l'autre, au sud, du Bas-Congo au Katanga (Van Cutsem *et al.* 2006). La zone Sud a un enracinement historique profond. C'est celle des « grands royaumes de la savane », kongo, yaka, pende, kuba, luba et lunda. La zone Nord était aussi un axe de circulation commerciale, en relations traditionnelles avec toute la bande « soudanaise », du lac Tchad à la mer Rouge. Il n'y a jamais eu de route traversant la forêt du nord au sud. Le réseau fluvial est la grande voie de pénétration dans la forêt. L'invention de la pirogue y a permis la diffusion des langues bantoues dès le premier millénaire (Mumbanza 1997). Contrairement à ce qu'on a longtemps cru, les langues bantoues les plus anciennes du Congo sont celles de la famille C (dans la zone de la forêt) et L (Luba), dont les locuteurs ont constitué un premier noyau de ce qui est devenu la République démocratique du Congo (Vansina 1990 : 55-68).

Si, à l'Est, une zone montagneuse assure la liaison entre le Nord et le Sud, la carte de la végétation oppose donc fondamentalement le nord et le sud du pays. L'analyse des zones naturelles et de leurs axes de circulation aurait été utile avant de définir les 26 nouvelles provinces. Les noms de celles-ci sont énoncés à l'article 2 de la Constitution du 18 février 2006 et leurs composantes ont été définies dans l'annexe à la loi électorale du 9 mars 2006 qui donne la liste des circonscriptions électorales pour l'élection des députés provinciaux.

La carte des villes en 2004

L'organisation de l'espace est tributaire de son élaboration naturelle, mais la carte des villes (que nous avons dressée en représentant chaque ville ou centre par des cercles de surface proportionnelle à sa population en 2004) montre un profond remaniement de la nature par l'activité humaine. Elle ne correspond ni au clivage Est-Ouest du premier tour de l'élection présidentielle, ni aux bandes des zones naturelles qui se superposent du sud au nord (de Saint Moulin 2007a).

La carte des villes fait apparaître un fort contraste entre le nord-est et le sud-ouest du pays, séparés approximativement par une ligne allant de Mbandaka à Kalemie sur le lac Tanganyika (de Saint Moulin 2005). Seuls 22 % de la population urbaine se trouvent au nord-est de cette ligne, dans les provinces de l'Équateur, de la Province Orientale, des deux Kivu et du Maniema, 78 % se trouvant au sud-ouest, dans les provinces du Bas-Congo, de Kinshasa, du Bandundu, des deux Kasai et du Katanga. Si on considère que les deux zones ont approximativement la même superficie : 49,6 % au nord-est et 50,4 % au

sud-ouest, et qu'elles ont une population comparable : 41,5 % au nord et 58,5 % au sud, on mesure l'importance des facteurs qui structurent le réseau urbain.

Le caractère fondamental de cette réalité est aussi souligné par le fait que le même contraste existe dans la répartition des candidats aux examens d'État, sanctionnant la réussite des études secondaires : seuls 20 % des 189 936 finalistes figurant dans le palmarès de l'année 2001 provenaient des provinces du nord-est, 80 % étant localisés au sud-ouest. L'analyse de la répartition du produit intérieur brut par province en 1984 avait aussi montré que 22 % de ces ressources étaient générées au nord-est et 78 % au sud-ouest de la même ligne (de Saint Moulin 1987). Le contraste existe également, dans une certaine mesure, sur la carte du pourcentage de catholiques par diocèse. On y trouve un axe de pénétration du christianisme de l'océan Atlantique au Katanga par le Bas-Congo, le Bandundu et les deux Kasai (de Saint Moulin 1994). Mais comme il existe une assez bonne pénétration du christianisme au nord de la forêt équatoriale, la répartition des catholiques du pays n'est guère différente de celle de sa population : 39,8 % au Nord et 60,2 % au Sud.

Le maillage des réseaux

Plusieurs systèmes de relations sociales et de solidarités se superposent donc dans la carte de la RDC. Les politiciens en ont appelé de façon éclectique à l'un ou à l'autre. Un de leurs soucis fondamentaux était sans doute d'éviter l'émergence d'un clivage plus radical encore entre les milieux urbains, auxquels ils appartiennent presque tous, et les milieux ruraux, dans lesquels peu d'investissements sont réalisés et très peu de pouvoir d'achat est distribué. Même l'opposition nord-est/sud-ouest a ainsi été maintenue hors du débat politique.

Cette réflexion sur les clivages géographiques peut être étendue au monde des idées. L'enjeu des élections n'a pas fait l'objet de grands débats. Chaque camp semble avoir lutté pour être celui dont les membres accéderaient aux avantages et aux privilèges du pouvoir bien plus que pour le triomphe d'une vision plus ou moins libérale ou sociale. Joseph Kabila a été accusé d'avoir fait trop de concessions aux étrangers, mais on peut aussi se demander d'où venaient les armes qui ont été utilisées par les rébellions. Joseph Kabila a promis la gratuité de l'enseignement primaire, mais il n'a pas défini le plan par lequel il croyait pouvoir tenir promesse. Jean-Pierre Bemba s'est présenté comme le meilleur défenseur des droits du peuple congolais à qui il rendrait sa dignité et sa place dans le concert des nations, mais il n'a pas précisé par quelle stratégie il entendait y arriver. Quelques choix fondamentaux ont été faits pour aboutir aux élections, en faveur de l'unité nationale et d'un régime démocratique, mais la république, comme l'administration du territoire, reste largement à construire et demeure confrontée à de nombreux défis.

Défis et perspectives d'avenir

La paix et la décentralisation

Assurer la paix est la charge première du pouvoir politique, et la paix est particulièrement valorisée dans la culture africaine. Elle reste incertaine dans la mesure où une zone de rébellion ouverte continue d'exister au Nord-Kivu et où des éléments d'insécurité demeurent inquiétants en de nombreux endroits. Les accords signés à la fin du dialogue intercongolais n'en ont pas moins rétabli, dans une large mesure, l'unité nationale. Les liaisons aériennes ont ainsi pu être restaurées sur l'ensemble du territoire de la république.

D'autres contributions analysent les forces centrifuges et les oppositions qui menacent cette unité. Un défi majeur est celui de la décentralisation. Celle-ci est à la fois souhaitée et redoutée par la population, qui se rend compte que le découpage des 25 provinces prévues par la Constitution en dehors de la ville de Kinshasa n'a pas été fait avec la rigueur requise. La plupart des 11 provinces actuelles auront beaucoup de difficultés à assumer le fonctionnement des services, notamment de l'enseignement primaire et secondaire, que la décentralisation mettra à leur charge. Leur division en trois à cinq entités accentuera encore les inégalités et n'ouvre que peu de perspectives d'un développement tant soit peu autonome. Pour que la décentralisation ne s'arrête pas au niveau des provinces, il faudrait, en outre, organiser simultanément le millier d'entités administratives décentralisées (ETD) qui devraient constituer la trame des provinces.

Aux termes de la Constitution et de la loi organique sur la décentralisation votée le 10 juillet 2008, tout le territoire national est organisé en entités administratives décentralisées de base. Celles-ci sont dotées de la personnalité juridique et d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel : secteurs, chefferies et communes. Sauf dans les chefferies, cette assemblée élit le chef de secteur ou le bourgmestre de la commune et son adjoint. La ville est également définie comme une entité territoriale décentralisée, mais elle est un regroupement de communes, dont le conseil est élu au second degré par les conseillers communaux. Le maire de la ville et son adjoint sont ensuite élus par le conseil de la ville. La loi prévoit l'existence de communes non regroupées en villes, à la manière des anciens centres extracoutumiers et des cités, notamment pour les chefs-lieux de territoire.

L'application de ces décisions et l'organisation des élections locales posent problème. D'une part, il faut délimiter les communes et les organiser pour qu'elles puissent s'insérer dans la trame administrative comme des unités viables. La loi votée le 10 juillet 2008 dit elle-même que les chefs-lieux de secteur ou de chefferie ne peuvent être érigés en communes, et seuls 69 des 145 chefs-lieux de territoire ont fait l'objet d'une délimitation, lors de leur organisation ancienne en « centres extracoutumiers » ou en « cités ». On peut

se demander si les autres ont tous aujourd'hui le poids requis pour constituer une unité de la trame administrative de base, sur le même plan que les secteurs et les chefferies. Par ailleurs, la liste des groupements, qui sont une subdivision des secteurs et des chefferies définie comme la circonscription électorale de ces entités, est également un préalable à la constitution du rôle électoral de chaque circonscription. Cette dernière est l'objet de contestations pour plusieurs centaines d'unités sur un total de l'ordre de 5 600. Le risque est grand que la liste qu'on imposera de publier pour les élections locales comporte des incohérences par rapport à la réalité du terrain.

D'autre part, l'enrôlement des électeurs a été fait avant la définition des entités décentralisées dans lesquelles un conseil doit être élu et sans liste des groupements ou communes entre lesquels il faut aujourd'hui répartir les électeurs. Leur appartenance à telle ou telle entité n'a donc pas été établie de façon contradictoire. Le rôle électoral, qui sera établi par relocalisation des électeurs sur base de l'adresse de résidence déclarée, risque de soulever des contestations dont le traitement pourrait être laborieux. Le travail lui-même se heurte à des difficultés, car un même nom de lieu peut correspondre à plusieurs localités. Le retard pris par l'organisation des élections locales est tel qu'une mise à jour du fichier électoral a été jugée nécessaire. Elle est en cours de préparation pour l'inscription des nouveaux majeurs et de ceux qui ne s'étaient pas fait enrôler en 2005 pour des raisons politiques, pour la radiation des décédés et les corrections liées aux changements d'adresse. Pour des raisons budgétaires, il a été décidé de limiter les centres de mise à jour à 2 000, alors qu'il y a eu 9 105 centres d'inscription pour l'enrôlement. Face à cette situation, certains se demandent s'il ne serait pas plus sage de faire simultanément la mise à jour du fichier électoral pour les élections de 2011 et de reporter les élections locales jusqu'à cette date, afin de sauvegarder la norme, initialement adoptée, prévoyant que les mandats de tous les élus arrivent à terme la même année.

Au niveau des principes, un large consensus existe pour considérer la décentralisation comme un enjeu politique majeur, dans la mesure où elle est le moyen de construire un État accordant à la population la possibilité de participer à sa propre gestion et de prendre des initiatives pour son développement. La Constitution adoptée le 18 décembre 2005 exprime une option forte en faveur de la décentralisation (voir Liégeois dans ce volume). Comme nous l'avons indiqué précédemment, la qualité du découpage des unités provinciales est mise en question, et la liste des unités territoriales de base pose problème et appelle une réflexion fondamentale qui n'a pas été faite. Les districts ne sont plus prévus dans la structure définie par la Constitution, mais une loi organique doit encore définir le statut des territoires, anciennes chevilles ouvrières du contrôle de la population. Le risque est grand que cette définition réduise les effets du processus de décentralisation initié par les élections.

Les attentes de la population à l'égard de l'État

Face aux considérations précédentes, on aurait tort de croire que la population, déçue par ses politiciens, se reconnaîtrait dans la vision habituellement considérée comme celle de la Banque mondiale et du Pnud, selon laquelle le rôle de l'État est seulement de créer un environnement favorable aux vrais acteurs du développement que seraient les sociétés privées et la société civile. Les personnes interrogées au cours de l'enquête de 2002 relative à la perception de la démocratie et de l'État de droit n'ont exprimé aucun désenchantement vis-à-vis de l'État. Celui-ci était au contraire à leurs yeux la force capable de répondre à leurs besoins et de protéger leurs droits contre l'exploitation extérieure. Ce paradoxe s'explique par la vision qu'a la population congolaise de l'État, une vision centrée sur la justice sociale plutôt que sur les droits individuels. L'État de droit est perçu comme « le respect des règles pour l'intérêt de la communauté » (de Saint Moulin *et al.* 2003 : 68 et 81).

Lors du référendum sur le projet de Constitution et lors des deux tours de l'élection présidentielle, le nombre de votants a été le signe d'un vaste engagement : 15 505 810 le 18 décembre 2005 (61,9 % des enrôlés à ce moment), compte non tenu des 1 687 bureaux de vote (sur 30 758) dont les résultats sont arrivés non conformes ou hors délai, 17 931 238 le 30 juillet 2006 (70,5 %) et 16 615 479 le 29 octobre 2006 (65,4 %). La réduction du taux de participation au second tour ne provenait pas d'une lassitude, mais d'une large abstention dans des régions insatisfaites de ne pas voir parmi les candidats celui qu'elles auraient souhaité, principalement au Kasai, au Bas-Congo et au Bandundu (de Saint Moulin 2006). Les attentes de la population à l'égard de l'État ne sont dès lors pas seulement socioéconomiques. Ceux qui ont accédé au pouvoir à la suite des élections sont confrontés au défi d'une opinion publique qui est devenue un acteur politique de plus en plus important.

Le fonctionnement démocratique des nouvelles assemblées

La nouvelle Assemblée nationale a été installée le 22 septembre 2006. Elle compte 500 députés. Après traitement du contentieux et notamment après la reprise de l'élection à Befale, le 11 mai 2008, le PPRD, Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (apparaissant comme le parti du président, même si sa candidature à l'élection présidentielle a été proposée comme celle d'un indépendant), y a obtenu 112 sièges et le MLC, Mouvement de libération du Congo (le parti de Jean-Pierre Bemba), en a obtenu 63. Ces deux partis ont constitué les deux grands regroupements de l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP) et de l'Union pour la nation (UN), respectivement le 24 juin et le 29 septembre 2006, c'est-à-dire après le dépôt des candidatures aux élections, où ils n'ont donc obtenu aucun siège en tant que tels. À l'issue du

contentieux, les sièges ont été attribués à 70 partis ou regroupements politiques et 64 candidats indépendants.

La fracture Est/Ouest, suggérée par la répartition des votes dans l'élection présidentielle, ne semble pas pouvoir commander celle des voix à l'Assemblée, notamment parce qu'il y a trop de députés qui n'appartiennent pas directement à de grands ensembles. En dehors des treize formations ayant obtenu de 7 à 112 élus et un total de 338, il y a 162 députés qui ont été élus : 64 comme indépendants, 32 sur une liste n'ayant obtenu qu'un siège, 28 sur 14 listes ayant obtenu 2 sièges, 18 sur 6 listes ayant obtenu 3 sièges, et 20 sur 5 listes ayant obtenu 4 sièges.

L'élaboration de 23 lois organiques et 46 lois ordinaires requises pour la mise en œuvre de la Constitution (Akele et Sita 2006) figure parmi les tâches prioritaires de l'Assemblée, après l'investiture du gouvernement, l'approbation de son programme et le vote du budget. Leur élaboration est un travail considérable et exigeant. Il a commencé, mais on a indiqué des domaines fondamentaux où presque tout reste à faire. Les assemblées provinciales ont été installées à titre transitoire dans les onze provinces actuelles, quoique les députés provinciaux aient été élus en fonction des nouvelles provinces. Ils sont au nombre de 632, à raison de 18 à 48 par nouvelle assemblée provinciale, auxquels se sont ajoutés 58 représentants du pouvoir coutumier cooptés par leurs pairs. L'élection a eu lieu, comme pour les députés nationaux, par ville ou territoire, sauf pour la ville de Kinshasa, où chacune des 24 communes a constitué une circonscription électorale.

Aucun parti ne dispose seul de la majorité dans aucune province. Sur les sièges pourvus par élection, le PPRD en a obtenu 132, le MLC 104. Le RCD, Rassemblement congolais pour la démocratie, d'Azarias Ruberwa a obtenu 42 sièges, répartis dans toutes les provinces sauf au Sud-Kivu. Le Mouvement social pour le renouveau de Pierre Lumbi dispose de 40 sièges, répartis dans toutes les provinces sauf la ville de Kinshasa. Les indépendants, qui ne forment pas un groupe homogène, sont au nombre de 40. La formation qui vient ensuite est celle des Forces du renouveau d'Olivier Kamitatu ; elle dispose de 33 sièges, répartis dans toutes les provinces sauf la ville de Kinshasa. Les autres partis ont moins de 20 sièges : 14 en ont de 5 à 19, 24 en ont de 2 à 4, et 39 n'en ont qu'un seul.

Les députés provinciaux avaient pour première tâche d'élire les sénateurs au second degré, à raison de quatre par province et huit pour la ville de Kinshasa (19 janvier 2007). La faible cohésion des assemblées a permis le jeu de forces extérieures, financières ou individuelles. L'AMP a pris le dessus sur l'UN et des leaders de l'ancien régime ont fait un retour en force. Un phénomène semblable a caractérisé l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de province, le 27 janvier suivant (Obotela 2007).

Conclusion

L'analyse du paysage sociopolitique de la République démocratique du Congo à partir des résultats de l'enrôlement de 2005 et des élections de 2006 a montré comme une vague de fond ayant réussi à submerger les tentatives de division auxquelles le pays a été confronté. La population a refusé cette partition et n'a même pas accepté de disperser ses voix sur les 33 candidats qui avaient cru pouvoir se présenter à l'élection présidentielle. Il n'y a malheureusement pas eu de semblable dynamique, par catégorie sociale ou sur un projet mobilisateur, au niveau des assemblées législatives. Celles-ci n'ont dès lors qu'une cohésion limitée et ne sont qu'assez faiblement porteuses des intérêts et des aspirations de la population.

Notre analyse a de même montré que la fracture Est-Ouest selon laquelle certains ont présenté les résultats des élections ne correspond pas à un clivage fondamental en RDC. Cette lecture sert plutôt à voiler l'opposition radicale qui semble se creuser entre une minorité de privilégiés, résidant essentiellement dans les villes, et la masse de la population. Une telle opposition marque le monde international, entre pays riches et pays pauvres, autant que la vie sociale à l'intérieur des États.

Les nouvelles institutions mises en place à l'issue des élections sont néanmoins porteuses d'espoir, dans la mesure où elles sont le lieu où doivent être élaborées et décidées les nouvelles normes de la société. Il est essentiel dans l'avenir que ces institutions disposent des ressources nécessaires pour collecter les informations dont elles ont besoin pour bien connaître les situations et pour apprécier correctement les répercussions de leurs décisions auprès de la population. Un recensement général très sérieusement organisé est une priorité. Un inventaire des droits miniers, forestiers, agricoles ou même fonciers, accordés à des particuliers ou des sociétés sur les terres de communautés locales, et la révision des procédures requises pour de telles concessions sont aussi prioritaires. Tout retard dans ces réalisations risque de conduire demain à une instabilité plus coûteuse que le travail aujourd'hui initié de construction d'un nouvel ordre social.

Bibliographie

Akele Adau, Pierre et Sita Akele, Angélique. 2006. « Nous avons une Constitution ... Donnons-lui le cadre législatif et réglementaire nécessaire à son effectivité et à son efficacité », *Congo-Afrique*, n° 406, pp. 223-235.

Boshab, Évariste. 2007. *Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 338 p.

de Saint Moulin, Léon. 1982. « L'organisation de l'espace en Afrique centrale à la fin du XIX^e siècle », *Cultures et développement*, 14 (1982/2-3), pp. 259-296.

de Saint Moulin, Léon. 1987. « La répartition par région du produit intérieur brut du Zaïre de 1957 à 1984 », *Zaïre-Afrique*, n° 218, pp. 451-477, et la carte en couleurs dans Charles Léonard, *Profils de l'économie du Zaïre 1955-1987*, Kinshasa, République du Zaïre/Département de l'Économie nationale et de l'Industrie, 1987, p. 98.

de Saint Moulin, Léon. 1994. « Données statistiques de la Mission en Afrique : perspectives d'avenir », *Revue africaine des sciences de la Mission*, n° 1, pp. 226-230.

de Saint Moulin, Léon. 1996. « Kinshasa, trente ans après. Une enquête sur la perception sociale de la justice », *Zaïre-Afrique*, n° 305, pp. 197-220.

de Saint Moulin, Léon. 2003. « Conscience nationale et identités ethniques. Contribution à une culture de la paix », *Congo-Afrique*, n° 372, pp. 93-136.

de Saint Moulin, Léon *et al.* 2003. *La Perception de la démocratie et de l'État de droit en RDC*, Kinshasa, Cepas, 128 p.

de Saint Moulin, Léon, avec la collaboration de Jean-Luc Kalombo Tshibanda. 2005. « Carte des villes de la RDC », p. 14 de *l'Atlas de l'organisation administrative de la RDC*, Kinshasa, Cepas, 230 p.

de Saint Moulin, Léon et Wolff, Éléonore. 2006. « Cartes des résultats du premier tour de l'élection présidentielle en RDC », sur le site de la Société royale belge de géographie www.srbg.be/pdf/carte%20CONGO.pdf

de Saint Moulin, Léon. 2006. « Analyse par territoire et ville des résultats de l'enrôlement des électeurs et du référendum sur le projet de Constitution », *Congo-Afrique*, n° 402-403, pp. 9-34. « Les leçons du premier tour de l'élection présidentielle en RDC », *Congo-Afrique*, n° 408, pp. 332-354. « Analyse des résultats du second tour de l'élection présidentielle en RDC », *Congo-Afrique*, n° 411, pp. 7-35.

de Saint Moulin, Léon. 2007a. « Croissance de Kinshasa et transformations du réseau urbain de la République démocratique du Congo depuis l'indépendance », in Jean-Luc Vellut (éd.), *Villes d'Afrique. Explorations en histoire urbaine*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 73, pp. 41-65.

de Saint Moulin, Léon. 2007b. « Postface », in Évariste Boshab, *Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, pp. 297-302, reprise dans *Congo-Afrique*, n° 425, pp. 409-414.

Dickens, Edwin, Lelo Nzuzi, Francis *et al.* 2006. « Quatre ans d'action sociale et audimat des médias dans la commune marginalisée de Kisenso à Kinshasa », *Congo-Afrique*, n° 401, pp. 37-56.

Kajiga Balihuta. 1972. « La langue swahili », *Zaïre-Afrique*, n° 67, pp. 425-438.

Metge, P. 1988. « Domination et désordre sur la scène mondiale. Relations entre groupes et rapports de pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 84, pp. 53-70. Plusieurs articles de ce numéro sont consacrés à une réflexion sur le même thème.

Mumbanza mwa Bawele. 1997. « La pirogue dans l'Ouest du bassin du Congo au milieu du XIX^e siècle. Contribution à l'histoire de la navigation en Afrique centrale », *Annales Aequatoria*, n° 18, pp. 239-298.

Obotela Rashidi, Noël. 2007. « L'accès au Sénat et aux gouvernorats de province sur fond d'élections controversées », *Congo-Afrique*, n° 412-413, p. 199.

République du Zaïre, Institut national de la statistique. 1991-1995. *Recensement scientifique de la population — juillet 1984. Totaux définitifs*, Kinshasa, 22 fascicules,

indiquant les chiffres de population jusqu'au niveau des groupements et fournissant 24 tableaux des caractéristiques de la population par régions et sous-régions (provinces et districts).

Romaniuk, Anatole. 2006. *Démographie congolaise au milieu du XX^e siècle. Analyse de l'enquête démographique 1955-1957*, UCL, Presses universitaires de Louvain.

Van Cutsem, Christelle *et al.* 2006a. *République démocratique du Congo, Occupation du sol*, carte au 1 : 3 000 000, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain.

Van Cutsem, Christelle *et al.* 2006b. *République démocratique du Congo*, carte générale au 1 : 2 000 000, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain.

Vansina, J. 1990. « Sur les sentiers du passé en forêt. Les cheminements de la tradition politique ancienne de l'Afrique équatoriale », *Enquêtes et documents d'histoire africaine*, Louvain-la-Neuve/Mbandaka, Centre d'Histoire de l'Afrique/Centre Æquatoria, n° 9 (1991), original anglais de 1990.

ACTEURS ET ENJEUX DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION¹

Michel Liégeois

Introduction

Plus d'une décennie de conflits incessants, des millions de victimes, un État déliquéscent, une partition territoriale de fait... Devant un tableau aussi sombre, peu auraient parié, il y a cinq ans, sur la possibilité d'initier un processus de pacification régionale et de reconstruction de l'État congolais. En dépit de redoutables difficultés, depuis la signature à Sun City, le 2 avril 2003, de l'Acte final du dialogue intercongolais, le Congo n'a pourtant cessé d'avancer dans la bonne direction. Bon an mal an, avec le soutien de l'ONU et des bailleurs de fonds internationaux, les Congolais ont franchi avec succès le parcours d'obstacles qui débuta par une longue et périlleuse phase de transition pour s'achever par l'organisation des élections législatives et présidentielles en 2006. Entre-temps, une nouvelle Constitution est adoptée qui modifie profondément les structures de la République démocratique du Congo.

Le choix du constituant congolais en faveur d'un État décentralisé initie, à n'en pas douter, une évolution décisive de l'organisation politique et administrative de la RDC. Cette orientation institutionnelle – qui transforme la RDC en un État fédéral qui ne dit pas son nom – résulte autant de considérations pragmatiques que d'un rapport de force politique entre « centralisateurs » et « décentralisateurs ». Quoi qu'il en soit, l'état des institutions publiques congolaises interdit de raisonner en termes de réforme de l'État. La tâche à laquelle s'attellent les acteurs politiques de la RDC consiste plutôt à reconstruire par le bas des fonctions étatiques qui ont, pour l'essentiel, disparu depuis longtemps. L'importance des enjeux ne laisse pas d'autre choix aux Congolais que de relever cet immense défi. L'adoption, à de très larges majorités, des lois de décentralisation en juillet 2008, bien que tardive au regard de ce qui aurait été idéalement souhaitable, démontre une prise de conscience. Il n'en demeure pas moins que les risques sont à la hauteur des enjeux.

Le chapitre qui suit examine successivement cinq questions clés se trouvant au cœur du processus de décentralisation congolais et conditionnant pour une part sa réussite. La première d'entre elles est celle de l'appropriation de la nouvelle Constitution par les acteurs politiques congolais. Dans quelle mesure existe-t-il une compréhension commune de ce qu'est la décentralisation ? Existe-t-il un consensus sur les modalités de mise en œuvre de cette dernière ? La deuxième question concerne l'extrême intrication des aspects pragmatiques

¹ Ce texte est une version amendée et mise à jour du rapport du Grip, *La Décentralisation en RD Congo, enjeux et défis*, « Les Rapports du Grip », 2008/1.

et politiques. Il est frappant de constater qu'en matière de décentralisation, le moindre détail technique soulève d'importants débats politiques. Cela rend très délicat le pilotage de l'ensemble. La troisième question est celle de la fiscalité et, par conséquent, celle relative aux modalités selon lesquelles les provinces et les entités décentralisées vont pouvoir disposer des recettes nécessaires à leur fonctionnement et à l'exercice des compétences nouvellement dévolues par la Constitution. La quatrième question porte sur l'attention particulière qu'il faut porter aux défis politiques, tant il est vrai que, dès le départ, le débat sur la décentralisation a été l'objet d'une polarisation politique marquée entre partisans d'un État centralisé et partisans d'une structure de type fédéral. Enfin, en cinquième et dernier lieu, il s'agira de s'interroger sur le rôle essentiel joué par les partenaires internationaux de la RDC dans l'appui au processus de décentralisation.

Une Constitution en voie d'appropriation

La nouvelle Constitution de la RDC établit un régime de type semi-présidentiel, doublé d'un régionalisme hybride. Ce régime est le résultat d'un compromis entre partisans d'un régime de type fédéral, emmenés par les représentants des provinces riches, et ceux qui prônent le maintien d'un État central fort (surtout les représentants de Kinshasa et l'armée). Depuis l'indépendance, en l'absence d'infrastructures de communication suffisantes, le système centralisé démontre son incapacité à relever les défis posés par l'immensité du territoire. Aux difficultés matérielles s'ajoute un climat de suspicion permanente qui s'est progressivement installé entre le pouvoir central et les autorités locales. Le premier se méfie des velléités sécessionnistes de certaines provinces, les secondes déplorent l'absence de soutien et la captation de l'essentiel des ressources par Kinshasa. Plusieurs tentatives de décentralisation ont vu le jour – la plus significative étant celle initiée par l'ordonnance-loi du 25 février 1982 –, mais sans jamais parvenir à s'ancrer dans les faits.

Cette méfiance réciproque a pesé sur le processus constituant. Fruit d'un rapport de force politique, le résultat obtenu n'est évidemment pas parfait. Pour l'essentiel, la nouvelle Constitution parvient toutefois à trouver un certain équilibre entre les impératifs de cohésion et ceux de décentralisation en dessinant une architecture institutionnelle originale qui ne correspond à aucun des modèles de référence habituellement utilisés en droit constitutionnel comparé.

Le groupe d'experts chargé d'appuyer le processus constituant s'est largement inspiré de la Constitution belge. Le texte congolais renonce cependant à qualifier la nature du régime mis en place, alors que l'article 1^{er} de la Constitution belge affirme explicitement le caractère fédéral du système institutionnel belge. La nouvelle Constitution congolaise ne reprend pas

davantage à son compte le principe d'équivalence des normes : elle établit la supériorité des normes nationales sur les édits provinciaux dans le domaine des compétences concurrentes (art. 205). En revanche, lorsque l'on parcourt la longue liste des compétences que les provinces se voient confier à titre exclusif, la volonté du constituant d'établir un État fortement décentralisé à caractère quasi fédéral ne fait aucun doute. De surcroît, en interdisant par l'article 220 toute révision constitutionnelle qui reviendrait sur les compétences attribuées aux provinces, le constituant indique clairement que le déplacement du centre de gravité politique est un fait irréversible.

Il convient de noter que la structure choisie, notablement plus simple que le système belge, présente néanmoins un certain nombre de subtilités dont la mise en œuvre ne va pas de soi dans un pays qui est au tout début de l'âge démocratique. Il est regrettable à cet égard que les constituants n'aient pu s'accorder sur la qualification du modèle, très proche d'un État fédéral. Ce vide laisse la porte ouverte à des interprétations variables, résultant soit de l'incompréhension soit de la mauvaise volonté à accepter la nouvelle direction indiquée par la Constitution.

Les membres de l'opposition ont ainsi l'impression que le gouvernement, et en particulier le ministre de l'Intérieur, perçoit la décentralisation comme un processus de nature purement administrative (Oga Ukelo 2008 : 5). Cette perception transparaît dans les premiers projets de loi qu'il a déposés et dans la propension à vouloir maintenir un rapport de type hiérarchique entre le ministère de l'Intérieur et les gouverneurs de province. Devant ce qu'elle considère comme une approche timorée de la part du gouvernement, l'opposition parlementaire tend à adopter un discours assez radical, articulé autour des principes clés de la décentralisation tels qu'ils sont définis par la Constitution : le statut des provinces et leur nombre (26), la retenue à la source de 40 % (Oga Ukelo 2008 : 10). Enfin, l'opposition parlementaire conteste la légitimité du Forum national sur la décentralisation dont les conclusions ont servi de base aux projets de loi présentés par le gouvernement (Oga Ukelo 2008 : 11).

Après de multiples tergiversations et reports, ledit Forum national sur la décentralisation se tient au début du mois d'octobre 2007. Un important travail réalisé en amont permet aux débats d'aboutir à des progrès significatifs en termes de compréhension partagée de la décentralisation par les acteurs politiques congolais. Sur cette base, le travail législatif débute dans un climat assaini et aboutit, neuf mois plus tard, à l'adoption des lois de décentralisation² par une très large majorité des membres des assemblées législatives.

² Loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leur rapport avec l'État et les provinces ; loi portant statut, organisation et fonctionnement des provinces ; loi portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs de province.

La décentralisation en RDC : intrication des aspects pragmatiques et politiques

La littérature spécialisée relative à la décentralisation dans les États fragiles est rare. En dehors des études de cas³, elle se présente le plus souvent sur le mode normatif. La décentralisation y apparaît comme une modalité d'organisation de l'État censée favoriser la bonne gouvernance. De même, les grands bailleurs de fonds et autres organismes internationaux actifs dans l'aide au développement (FMI, BM, UE, OCDE) semblent tenir pour acquise la supériorité du modèle décentralisé et le recommandent à leurs bénéficiaires (Majerowicz 2006 ; Dege Consult 2006 ; ECDPM 2006). Les vertus généralement reconnues à la décentralisation de l'État peuvent être regroupées en quatre catégories : (i) efficacité administrative et bonne gouvernance ; (ii) démocratie et participation ; (iii) reconnaissance et prise en compte des identités locales ; (iv) aide à la transformation des conflits. Le fait que les processus de décentralisation dans les États fragiles comportent des risques significatifs, notamment en matière de sécurité, fait l'objet d'un traitement beaucoup plus succinct dans la littérature académique et les rapports des grandes institutions internationales.

En situation de postcrise ou de postconflit et dans les États fragiles, la décentralisation a souvent pour principal objet de combler le déficit de légitimité de l'appareil de l'État, qui a perdu une part importante de sa crédibilité auprès des citoyens. Cette perte s'explique par l'incapacité de l'État à maîtriser le conflit et à protéger sa population contre les sources d'insécurité, tant externes qu'internes, mais également par la dégradation – voire l'interruption – des services publics, du fait des péripéties du conflit. Elle s'explique enfin par le fait que, livrés à eux-mêmes et privés de leur salaire, les agents de l'État sont à leur tour devenus source de harcèlements divers et d'insécurité pour leurs administrés (Amnesty International 2007).

La restauration de la légitimité de l'État constitue donc un enjeu essentiel de la décentralisation dans un État fragile, et ce, sur deux plans : vertical et horizontal. Le premier plan, celui de la légitimité verticale, se traduit par l'allégeance de la population et de l'appareil administratif aux structures politiques de l'État. En d'autres termes, l'État recouvre une autorité incontestée sur l'ensemble de son territoire, il est reconnu comme tel. Cette légitimité verticale doit se doubler d'une légitimité horizontale, se traduisant par un consensus sur les valeurs fondamentales qui animent le corps social et dont l'État est le garant. La légitimité prend la forme d'un sentiment d'appartenance à un ensemble sociopolitique commun. En l'absence de celui-ci, la légitimité verticale ne peut s'appuyer sur des fondations solides et la cohésion de l'État se voit fragilisée.

³ L'Afrique du Sud a fait l'objet de nombreuses études, ainsi que le Mali, quoiqu'en nombre plus restreint. Moins connu, le cas de l'Ouganda présente sans doute un intérêt particulier dans la compréhension des enjeux pour la RDC.

En RDC, la phase de transition a mis en évidence l'importance de la question du partage du pouvoir dans une société divisée par plusieurs années de conflits. À bien des égards, la même question va se poser aux différents niveaux de pouvoir mis en place par la nouvelle Constitution congolaise. Cette fois, cependant, il n'y aura pas d'encadrement international et ce sont les dynamiques locales qui détermineront le cours des événements.

La tenue des élections nationales et provinciales en 2006 constitue en soi une réussite remarquable qu'il convient de saluer. Il s'agit cependant de garder à l'esprit les dangers de l'application de la règle de la majorité dans une société divisée. L'effet boomerang de ce qui peut rapidement être perçu comme une dictature de la majorité peut se révéler lourd de danger, si des mécanismes de partage du pouvoir ne sont pas simultanément mis en place. Le débat sur la loi établissant le « statut de l'opposition » révèle deux modèles. Le premier est celui de la « pilarisation » reposant sur une société civile fortement structurée en « piliers » dont les intérêts sont relayés auprès des institutions politiques par des corps intermédiaires affiliés. Le second s'appuie sur une approche dite « intégrative » favorisant le mixage de la société civile et encourageant la création de corps intermédiaires dont l'affiliation est plus complexe.

La composition des organes représentatifs et les modalités électorales orientent souvent de façon décisive vers l'un ou l'autre de ces deux modèles. En RDC, les modalités de partage du pouvoir pendant la phase de transition favorisaient la « pilarisation ». Les élections nationales ont modifié les choses en établissant un clivage majorité/opposition consubstantiel au principe de démocratie représentative. En dépit d'un gouvernement très large, certains aspects de *majority dictatorship* émergent ici et là. On retrouve par ailleurs des modalités de fonctionnement des institutions décentralisées révélant une approche plus intégrative. Ainsi, la cooptation de membres des assemblées provinciales parmi les chefs coutumiers introduit au sein de l'organe législatif provincial une dynamique distincte de celle des partis politiques.

Le processus de décentralisation, si nécessaire soit-il dans un pays aussi vaste que la RDC, comporte des risques que l'on aura d'autant plus de chance de prévenir qu'ils auront été pris en compte dès le début du processus. La liste qui suit n'est pas exhaustive, mais donne un bon aperçu des ornières à éviter.

En premier lieu, on pense naturellement au risque de capture du pouvoir local par des forces politico-militaires demeurées jusqu'ici réfractaires aux programmes de désarmement et de réintégration mis en place avec l'appui de la Mission d'observation des Nations unies au Congo (Monuc). Ce risque existe surtout au Kivu, mais pas uniquement. En second lieu, il ne faut pas cacher que la structure décentralisée qui se met en place générera des coûts supplémentaires non négligeables (salaires, frais de fonctionnement...), qu'elle dispersera l'autorité de l'État et qu'elle donnera lieu à une prolifération de structures électives. À court terme, certaines entités risquent d'être confrontées

à une pénurie de fonctionnaires et de mandataires compétents, et l'évidement du pouvoir central risque de ne pas être compensé par la mise sur pied des services décentralisés correspondants. Enfin, les craintes les plus vives concernent le maintien de la cohésion économique du pays qui pourrait être menacée par la concurrence fiscale et réglementaire entre des provinces très inégalement dotées en richesses naturelles. Dans le pire des scénarios, des tensions sécessionnistes pourraient réapparaître.

La question fiscale

Dans son article 175, la Constitution stipule que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50 % à l'État central. Les 10 % restants alimenteront une caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces. Instruit par l'expérience du passé et influencé par le poids politique de certaines provinces, le constituant a jugé utile de préciser que la quotité des recettes à caractère national attribuée aux provinces serait « prélevée à la source ». Dans l'esprit du constituant, il s'agit d'éviter de voir ces ressources transiter par Kinshasa et dépendre du bon vouloir du gouvernement central pour la rétrocession de ces montants. Cette disposition témoigne une fois encore du climat de suspicion qui a présidé au processus constituant. Ce climat explique la défiance qui caractérise les relations entre les gouverneurs et le gouvernement au printemps 2007. La presse congolaise a ainsi rapporté les vifs débats ayant opposé, au cours du mois de juin, les représentants des provinces au gouvernement central sur la question de l'applicabilité de cette disposition pour l'année fiscale 2007. Cette défiance s'apaisera, quoique très graduellement, après la mise en route de la dynamique préparatoire au Forum national sur la décentralisation, dans le courant de l'été.

Bien que technique, le débat sur la « rétrocession » est capital en raison de ses implications financières, économiques et politiques. Emmené par les leaders des provinces les plus riches (Bas-Congo, Katanga, Kasaï), un front commun des autorités provinciales se constitue pour revendiquer la rétrocession, dès l'année budgétaire 2007, des recettes fiscales attribuées aux provinces par la Constitution. Le gouvernement répond à cette revendication en mentionnant l'impossibilité d'appliquer la rétrocession sans accomplir un certain nombre de préalables, à savoir une loi-cadre sur la décentralisation et l'adoption de mesures d'applications. Au-delà de ces prérequis législatifs, le gouvernement indique, à juste titre, que l'application immédiate et sans correctif de la règle des 40 % aboutirait à des aberrations et à des inégalités colossales entre les provinces. Une part substantielle des recettes fiscales étant, en effet, générées par le transit des marchandises et par des droits d'exploitation, leur perception se concentre géographiquement aux points de passage obligés que sont, notamment, le port de Matadi au Bas-Congo et le poste frontière de Kasumbalesa au Katanga.

Quant à Kinshasa, elle doit à son statut de capitale du pays de fiscaliser les ressources naturelles (pétrole du Bas-Congo, diamants des deux Kasai et bois des provinces forestières...). Les estimations de la Banque mondiale disponibles dès le printemps 2007 (*Le Potentiel*, 25 mai 2007) indiquent que la Ville-province de Kinshasa alimente le budget national à hauteur de 38 %, le Bas-Congo, de 33,42 % et le Katanga, de 19,53 %. Sans correction, la mise en œuvre de la règle des 40 % aurait pour conséquence de concentrer plus de 90 % des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 10 % restants, certaines recevant moins de 1 %.

Quelle que soit la pertinence des arguments avancés par le gouvernement, ils se heurtent à une fin de non-recevoir et à un front commun des provinces en faveur de l'application immédiate de la règle des 40 %. Force est de constater que le gouvernement central porte une part de responsabilité dans la dégradation du climat. En proposant une dotation provisoire de 47 milliards de francs congolais alors que les provinces comptaient sur 268 milliards (40 % des recettes courantes estimées alors à 670 milliards pour 2007⁴), le gouvernement contribue grandement à souder le front provincial et à radicaliser son opposition. Mobilisé par la « Déclaration de Matadi », et emmené par François Kimasi, président de l'assemblée provinciale du Bas-Congo, ce front contraint le gouvernement central à faire marche arrière et à concéder aux provinces l'application de la retenue à la source des 40 % (déclaration du ministre de l'Intérieur, Denis Kalume, le 6 juin 2007). Les questions pratiques sont renvoyées à une commission paritaire dont les travaux aboutissent à un scénario complexe organisant une rétrocession différenciée en fonction des catégories de revenus. Les recettes douanières, en particulier, seraient éclatées en deux sous-catégories. Pour chacune d'elle, une formule de pondération serait appliquée en fonction de la province de collecte des droits, de la province de destination de la marchandise et des autres provinces (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 17). Les simulations réalisées par la Banque mondiale et la Commission européenne indiquent toutefois que l'application de ce système, s'il relève très légèrement le seuil minimal de rétrocession par habitant, entraîne un accroissement de l'écart de rétrocession par tête entre les provinces riches et les provinces pauvres d'une année à l'autre, ce qui conduit au risque d'une décentralisation à deux vitesses.

Au-delà de la seule question fiscale, ces événements posent la question plus fondamentale de la cohérence du processus de décentralisation. Bien que faible et largement déstructuré, l'État congolais existe bel et bien. Est-il bien raisonnable de vouloir appliquer les dispositions de la nouvelle Constitution, sans prévoir des modalités de transition de façon à garantir la continuité de l'État et de ses services, tout en donnant toutes leurs chances aux provinces et aux entités décentralisées dans l'exercice de leurs nouvelles compétences ? Idéalement,

⁴ Depuis, le budget déposé par le gouvernement devant l'Assemblée nationale a réévalué les recettes courantes à un peu plus de 906 milliards de francs congolais.

n'eût-il pas été préférable que se mette en place, entre le gouvernement central et les provinces une concertation portant sur la planification et la coordination des transferts de compétences, de la fonction publique et des recettes fiscales ?

Dès le mois de juin 2007, la Banque mondiale, par la voix de son chef de mission « gouvernance », Tony Verheijen, ne cache pas son inquiétude à cet égard, en préconisant « d'éviter toute précipitation et d'aller étape par étape ». Elle suggère de « céder petit à petit quelques responsabilités aux provinces, par exemple en matière de santé et d'éducation, de sorte que, dans trois ou quatre ans, la rétrocession soit effective ». Depuis lors, les experts de la Banque mondiale et de la Commission européenne ont affiné leurs recommandations en suggérant des scénarios de transfert graduel des compétences aux entités décentralisées (Banque mondiale-Commission européenne 2008).

On peut en effet s'interroger sur l'opportunité de formuler des recommandations sur la question fiscale, alors même que le processus de rétrocession semble être engagé dans une dynamique irréversible. Rien ne garantit que la commission paritaire parvienne à un accord aussi rapidement que l'escomptent les provinces. De surcroît, l'unanimité affichée par ces dernières au cours du débat sur l'autonomie fiscale risque de se lézarder au moment du partage des recettes. Comment les provinces favorisées par la géographie auraient-elles pu confisquer l'essentiel de la manne fiscale sans s'attirer les réactions de leurs homologues moins bien nantis ? Se posent alors les questions fondamentales de la structure générale de la fiscalité congolaise, de la mise en œuvre effective du prélèvement à la source (alors même que la Constitution stipule par ailleurs que la perception de l'impôt demeure une prérogative de l'État) et, enfin, des mécanismes de péréquation à mettre en œuvre pour assurer la cohésion du pays.

À cet égard, les chiffres évoqués plus haut ne laissent aucun doute. Si l'on se borne à une interprétation littérale de la Constitution, les disparités de recettes entre les provinces seront telles que les entités les plus défavorisées ne pourront couvrir ne serait-ce que les frais de fonctionnement des organes provinciaux, tandis que les plus riches disposeront de moyens financiers considérables. La caisse de péréquation, alimentée par 10 % des recettes à caractère national, ne suffira en aucun cas à corriger de si grandes disproportions.

De façon assez inattendue, les discussions de l'été de 2007 permettent d'apaiser les tensions sur ces questions clés. L'intégration de la commission paritaire dans la dynamique de préparation du Forum permet de restaurer la confiance, ouvrant ainsi la voie à une dynamique beaucoup plus constructive. Au terme du processus, la commission chargée des questions financières dans le cadre du Forum sur la décentralisation produit des conclusions raisonnables et pragmatiques. L'acquis essentiel est l'affirmation du principe de solidarité entre les provinces, par-delà la seule caisse de péréquation. À ce sujet, la commission

compétente du Forum national sur la décentralisation adopte les conclusions suivantes :

- les fonds de cette caisse profitent à toutes les provinces et les entités territoriales décentralisées (voir lexique ci-après) ;
- l'organe de gestion de cette caisse sera une structure souple, légère et représentative de l'État et des provinces ;
- pour des besoins d'efficacité, les frais de fonctionnement de la structure seront prélevés sur le budget de la caisse ;
- les projets éligibles auprès de cette caisse devront s'inscrire dans une démarche qui tient compte du plan d'aménagement des provinces ;
- les provinces accusant un retard de développement doivent bénéficier de plus de moyens que les autres ;
- la caisse de péréquation sera placée sous la tutelle du ministère ayant le Plan dans ses attributions.

L'adoption de ces conclusions de principe est encourageante et témoigne d'une notable amélioration du climat politique général. Cependant, tout reste à faire en termes d'opérationnalisation. De surcroît, la RDC ne peut faire l'économie de mesures beaucoup plus ambitieuses. Un audit général de la fiscalité congolaise s'impose, de même que la mise en place d'outils statistiques et de comptabilité publique prenant en compte le découpage des nouvelles provinces. Alors seulement pourra être envisagée une réforme graduelle de la fiscalité, abandonnant les prélèvements assis sur le transit et les concessions au profit de prélèvements assis sur la valeur ajoutée.

Les défis politiques

Si le constituant congolais ne s'est pas trompé en estimant que la décentralisation est la seule voie institutionnelle susceptible de relever le défi de la gouvernance dans un pays aussi vaste que la RDC, il n'a peut-être pas mesuré à quel point la mise en œuvre de la décentralisation au départ des dépouilles d'une structure étatique unitaire représente en elle-même un défi de gouvernance. On ne planifie pas la transformation d'une maison habitée de la même façon que l'on planifie une construction neuve. Généralement, les contraintes liées au maintien de l'ensemble des fonctions allongent et compliquent le processus. Il en va de même pour une réforme de l'État, plus complexe à penser et à mettre en œuvre qu'un processus constituant au sens strict. Or, tout se passe comme si le constituant congolais avait fait table rase du passé en se focalisant sur l'avenir. Il a donc raisonné en constituant pur et simple, et non en réformateur de l'État. La Constitution livre ainsi les plans de la nouvelle république congolaise tout en demeurant muette sur les modalités de réforme de l'État : ni dispositions transitoires, ni dispositif de pilotage.

Dès la mise en place du nouveau gouvernement, la confusion s'installe. Faut-il nommer des ministres pour les portefeuilles dont les compétences sont destinées à être transférées aux provinces ? Une application littérale des dispositions constitutionnelles suggère une réponse négative, puisque la nouvelle Constitution attribue lesdites compétences aux provinces sans condition ni délai. Toutefois, le principe de continuité de l'État et du service public de même que le pragmatisme et le bon sens amènent à la conclusion inverse. Au moment de la formation du gouvernement, en effet, tout indique que les provinces ne seront pas en mesure d'exercer les compétences qui leur sont dévolues par la Constitution.

Le fait d'avoir confié le pilotage de la décentralisation au ministère de l'Intérieur se révélera rapidement préjudiciable au bon déroulement du processus. La personnalité du ministre⁵ y est probablement pour quelque chose, mais, plus fondamentalement, il y a une contradiction intrinsèque entre la fonction – régaliennne par excellence – de la préservation de l'intégrité de l'État et la mise en œuvre d'une réforme qui privera ce même État d'une part substantielle de ses prérogatives.

Au printemps 2007, la tension est à son comble et il ne se passe pas une semaine sans qu'un accrochage ne survienne entre Denis Kalume et les autorités provinciales. Au-delà de la question de la rétrocession, déjà évoquée, qui a occasionné des échanges très rudes entre les intéressés, citons la nomination par le ministre de l'Intérieur de hauts fonctionnaires aux postes de directeurs des assemblées provinciales, ayant suscité des réactions offusquées des provinces qui n'ont pas manqué de rappeler que l'article 204 de la Constitution mentionne la fonction publique provinciale parmi les compétences exclusives attribuées à ces dernières.

Il serait cependant injuste d'attribuer la responsabilité de la situation d'alors au seul ministre de l'Intérieur. Le maximalisme des revendications provinciales consistant à refuser systématiquement toute autre solution que l'application immédiate et intégrale de la Constitution a, lui aussi, grandement contribué à envenimer l'atmosphère. À la tête du « front » provincial, François Kimasi, déjà évoqué, est épaulé par Gabriel Kyungu (Katanga) et Nsingi Mbemba (Kinshasa). Ce n'est évidemment pas un hasard si l'on retrouve à la pointe de ce combat les représentants des trois provinces qui bénéficieront de l'essentiel des recettes prélevées à la source et présentent les perspectives de développement économique les plus prometteuses. Plus généralement, ces provinces disposent des meilleurs relais dans la capitale, des députés les plus influents à l'Assemblée, des meilleures connexions internationales. Le caractère quasi fédéral de la

⁵ Denis Kalume Numbi, ancien général des Forces armées congolaises, est ministre d'État de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité. Son inclination pour une application prudente et graduelle de la décentralisation a généré bien des frictions avec les autorités provinciales. Lors du remaniement d'octobre 2008, il a été remplacé par Antipas Mbusa Nyamwisi.

nouvelle Constitution de la RDC est le résultat le plus tangible de ce rapport de force politique.

À cet égard, l'acquis essentiel du Forum qui s'est tenu au mois d'octobre 2007 est l'adoption du principe de la mise sur pied d'un organe de pilotage de la décentralisation. Celui-ci devrait réunir les différentes parties prenantes, organiser le phasage et coordonner la mise en œuvre d'une décentralisation apparue comme un processus au cours des discussions du Forum.

Le défi de la cohésion macroéconomique et des finances publiques

En 2007, le FMI en RDC délivre un *satisfecit* global au gouvernement Gizenga, notamment concernant sa politique d'appréciation du franc congolais et de stabilité des prix. Cyrille Briançon, directeur Afrique du FMI, insiste néanmoins sur le fait que la politique budgétaire et monétaire du gouvernement doit s'inscrire dans la durée pour parvenir à rassurer les investisseurs potentiels. Avec des taux de croissance estimés à 6,5 % en 2007 et 6,9 % en 2008, une inflation maîtrisée à 8,9 % en 2008 et des finances désormais assez proches de l'équilibre, le Congo présente un profil macroéconomique inespéré, compte tenu de la situation catastrophique qui prévalait il y a quelques années à peine (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 6).

Ainsi que le notent les experts (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 5), un des défis majeurs de la décentralisation en RDC réside dans la mise en place d'un système de finances publiques dépendant pour une large partie des financements autonomes. Un tel système n'est possible que si les autorités mettent en place des mesures qui permettent d'accroître sensiblement les recettes de l'État, tout en respectant le principe d'incitation à l'activité économique. Ces efforts doivent être réalisés tant au niveau des recettes d'intérêt commun qu'au niveau provincial.

L'impact macroéconomique de la mise en œuvre de la décentralisation est difficile à apprécier. Plusieurs questions doivent faire l'objet d'une attention particulière. Sur le plan des recettes, tout d'abord, le pouvoir central risque d'éprouver de grandes difficultés budgétaires, dès lors qu'il sera privé de 40 % de ses recettes fiscales, sans voir ses charges diminuer dans les mêmes proportions. Le risque de voir dérapier son déficit budgétaire est donc réel. Au niveau des dépenses, en l'absence de mécanismes de limitation des déficits des entités décentralisées, les perspectives ne sont guère meilleures. Les projets de loi organique portant décentralisation en sont dépourvus. Ils semblent renvoyer cette question à une autre loi organique, à adopter, qui serait consacrée aux aspects budgétaires. Le déficit global des pouvoirs publics pourrait très vite se trouver hors de tout contrôle et faire replonger le pays dans les affres d'une inflation galopante.

La question du découpage

Le découpage territorial, et en particulier la transformation des districts actuels en 26 nouvelles provinces, relève d'une rationalité aisément compréhensible, si l'on compare la taille de ces nouvelles entités avec celle des entités d'autres États décentralisés. Les anciennes provinces étaient bien trop vastes pour pouvoir exercer les nouvelles compétences octroyées par la Constitution. Pour certains, ce nouveau découpage pose, cependant, davantage de problèmes qu'il n'en résout, en raison de son caractère arbitraire (Oga Ukelo 2008 : 22). Il n'y a eu, en effet, aucun recensement de la population, aucun inventaire des ressources disponibles, ni aucune consultation des populations concernées. Dans un nombre significatif de futures nouvelles provinces, les infrastructures minimales nécessaires n'existent tout simplement pas pour installer les nouvelles institutions. De surcroît, dans certains cas, le choix du futur chef-lieu génère de sérieux différends entre villes soucieuses d'accueillir en leur sein les nouveaux organes et de bénéficier des retombées économiques qui ne manqueront pas de les accompagner.

À cet égard, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), rejoint par certains élus congolais (Oga Ukelo 2008 : 23-25), estime qu'il serait plus prudent de programmer la mise en place des nouvelles provinces après le début de la nouvelle législature (2011). Une mise en place plus précoce, dans deux ou trois ans, comme cela est envisagé, se révélerait en effet contre-productive et extrêmement coûteuse. De surcroît, ce délai supplémentaire pourrait être mis à profit pour créer les infrastructures manquantes pour accueillir les nouveaux services provinciaux, ainsi que pour améliorer l'accès au chef-lieu.

Un processus sous perfusion internationale

La RDC demeure fragile, tenue à bout de bras par la Communauté internationale, laquelle a encadré le processus de transition, déployé la Monuc, financé et supervisé les élections... Le processus de décentralisation lui-même a bénéficié de l'appui de l'Union européenne, de la Banque mondiale et du Pnud. Cet appui a été décisif non seulement en termes d'apport d'expertise juridique et financière, mais aussi et surtout dans l'accompagnement du processus politique qui a abouti au Forum national sur la décentralisation, en octobre 2007. Alors que le pays fait face à des défis considérables, les partenaires internationaux de la RDC se trouvent dans une situation nouvelle qui n'a peut-être pas été suffisamment anticipée. Si l'ensemble du processus de transition ayant mené aux élections a été encadré par le Comité international d'accompagnement de la transition (Ciat), rien, en effet, n'a été prévu pour succéder à cette structure.

Dotées d'une légitimité électorale incontestable, les nouvelles autorités congolaises entendent exercer pleinement leur souveraineté. Dans ce nouveau contexte, une structure contraignante telle que le Ciat n'avait plus lieu d'être. L'enjeu consistait dès lors à mettre en place un nouveau mécanisme assurant une coordination efficace entre les intervenants internationaux (Monuc, Pnud, BM, FMI et les principaux États partenaires) et les autorités de la RDC, sans que ces dernières se sentent atteintes dans leur souveraineté.

Le gouvernement belge, en plein accord sur ce point avec le secrétariat général de l'ONU, s'est fortement engagé dans ce dossier en attirant l'attention des États et des institutions partenaires de la RDC sur la nécessité de mettre en place un dispositif post-Ciat. Progressivement, la Belgique est parvenue à rallier les différents intervenants à son point de vue. À partir du mois de janvier 2007, elle a profité de sa présence au Conseil de sécurité pour accélérer la formation d'un consensus autour de cette idée. Finalement, les efforts belges ont abouti à l'insertion du paragraphe 8 de la résolution 1756, adoptée par le Conseil de sécurité le 15 mai 2007. Ce paragraphe « encourage le gouvernement [de la RDC] et les principaux partenaires de la République démocratique du Congo à mettre en place un arrangement efficace pour une consultation régulière permettant un dialogue politique, en vue de favoriser la compréhension par les partenaires clefs des objectifs et des initiatives du gouvernement, le maintien de l'engagement international et une action concertée des partenaires internationaux du pays pour prévenir les crises ou y répondre⁶ ».

La structure de dialogue actuelle, dite P3+2⁷, s'efforce de donner un contenu concret à cette résolution. D'un commun accord avec Jean-Marie Guéhenno, le secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix, la décision a été prise de mandater le représentant spécial de Ban Ki-moon pour la RDC pour coordonner le suivi de ce dossier. Le remplacement de William Lacy Swing, qui occupait la fonction depuis mai 2003, apparaissait en effet nécessaire. Quelles que soient les qualités de ce dernier, il devenait de plus en plus difficile de maintenir à ce poste une personnalité qui avait été amenée à affirmer son autorité durant la phase de transition et qui, de ce fait, suscitait une certaine méfiance de la part des dirigeants de la RDC. C'est dorénavant au Britannique Alan Doss⁸ qu'il appartient de définir un nouveau *modus vivendi* avec les autorités congolaises.

Il convient de souligner à quel point la question de la coordination des partenaires internationaux de la RDC revêt une grande sensibilité politique. Les dirigeants de la RDC doivent poursuivre deux objectifs au moins partiellement

⁶ § 6 de la résolution 1756 (2007) adoptée par le Conseil de sécurité le 15 mai 2007, S/RES1756(2007).

⁷ Trois membres permanents du Conseil de sécurité, à savoir les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, plus l'Afrique du Sud et la Belgique.

⁸ Alan Doss a auparavant exercé les fonctions de chef de mission de l'ONU au Liberia et en Côte-d'Ivoire.

contradictoires. D'une part, il leur faut affirmer leur autorité et démontrer à la population congolaise qu'ils exercent pleinement la souveraineté du nouvel État, revêtu dorénavant de la légitimité internationale. D'autre part, ils doivent aussi maintenir les grands bailleurs de fonds internationaux au chevet d'une république encore bien éloignée du moment où elle sortira de sa situation de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Inévitablement, ce dilemme politique génère des tensions dont l'intensité varie en fonction des thématiques et des personnalités en présence. Si le courant passe mal entre le président Kabila et le ministre belge des Affaires étrangères, Karel De Gucht, les relations belgo-congolaises demeurent bien meilleures que ne pouvait le laisser présager le coup de sang du printemps 2008, médiatisé à l'envi⁹. Il n'en demeure pas moins que, en matière de réforme du secteur de la sécurité et d'appui à la décentralisation, la Belgique favorise l'approche multilatérale et la coordination entre les intervenants internationaux là où Kinshasa n'entend voir que des partenariats bilatéraux.

Les partenaires internationaux de la RDC ne sont pas dépourvus d'expérience en matière d'appui à la décentralisation. La question de la « transposabilité » de ces expériences à la RDC se pose cependant. De façon simple, on pourrait résumer les choses en disant que les principes de base s'appliquent *mutatis mutandis*, tandis que les modalités pratiques demandent à être repensées en profondeur en fonction des particularités du cas congolais. À cet égard, le comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD-OCDE) a conduit une réflexion générale sur les orientations prioritaires de l'aide au développement dans le domaine de la décentralisation. Il formule notamment les recommandations suivantes : (i) assistance technique (planification, administration, gestion publique) ; (ii) clarification de la répartition des responsabilités, en particulier sur le plan fiscal ; (iii) renforcement des capacités des mandataires locaux ; et (iv) représentation des groupes minoritaires (*affirmative action*).

À l'instar de ces recommandations peu surprenantes, on note dans la littérature spécialisée une nette tendance à sous-estimer les besoins du pouvoir central, lequel se trouve, paradoxalement, fortement sollicité dans un processus de décentralisation. Dans le cas particulier de la RDC, où le pouvoir central et ses structures administratives apparaissent affaiblis, déstructurés et délégitimés, les bailleurs de fonds devront se garder de focaliser l'ensemble des stratégies d'appui sur les seules entités décentralisées. Les experts de la Commission européenne et de la Banque mondiale notent à cet égard que « le redressement des dysfonctionnements qui altèrent les services publics congolais ne sera pas à portée des provinces. D'une part, parce que les efforts à consentir sont énormes et vont exiger des capacités qui, pour le moment, n'existent pas au niveau des provinces. D'autre part, la majeure partie des problèmes liés aux services

⁹ Entretiens auprès de diplomates belges et congolais à New York (juillet 2008) et Bruxelles (août et octobre 2008).

publics ne pourront être résolus de manière efficace qu'à l'échelle centrale » (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 9).

Les partenaires de la RDC font face au défi d'intégrer le fait nouveau de la décentralisation dans la définition de leurs stratégies d'action. Parmi eux, la Belgique est concernée au premier chef. Ce n'est toutefois que très graduellement que la stratégie belge de coopération se livre aux adaptations nécessaires. Fin 2002, la « Note stratégique République démocratique du Congo » du ministère belge de la Coopération identifiait le renforcement des capacités locales comme un des axes prioritaires d'action de la coopération belge. Cet axe stratégique a connu plusieurs étapes de développement. Une première phase a pris la forme du Fonds social urbain (FSU) et de l'Appui aux initiatives locales de développement (AILD). Dans un second temps, le Programme d'appui aux initiatives de développement communautaire (Paideco) a été lancé avec des moyens plus importants (17,5 millions d'euros en 2006), dans les provinces de Kinshasa, du Bandundu, du Bas-Congo, du Katanga et du Kasai Occidental. Par ailleurs, un programme d'appui à la réforme de l'administration publique a été développé sur la période 2003-2006 par la Coopération technique belge (CTB) en partenariat avec le service public fédéral Personnel et Organisation (anciennement, ministère belge de la Fonction publique). Avec un budget de trois millions d'euros, ce programme a permis de mettre des experts de l'administration belge de la fonction publique à la disposition de son homologue en RDC.

La signature, le 2 mars 2007, du nouveau Programme indicatif de coopération (PIC 2008-2010) a officiellement relancé la coopération structurelle directe entre la Belgique et la RDC. Le PIC, doté d'une enveloppe de 195 millions d'euros destinée à des actions de coopération dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures de base, de l'agriculture et de la bonne gouvernance, a pour objectif l'amélioration durable des conditions de vie des populations congolaises.

Pour l'heure, cependant, force est de constater que la Belgique aborde la décentralisation congolaise avec une extrême prudence. Le dossier est politiquement sensible et personne ne se montre très empressé de s'en saisir. Toutefois, les développements les plus récents, en particulier la réussite du Forum et l'adoption des lois de décentralisation, devraient lever les inhibitions et permettre que s'ouvre enfin une réflexion globale au sein de l'Administration belge. Un tel processus s'impose, car la décentralisation en RDC rend nécessaire une redéfinition des stratégies, des méthodes et des structures de l'action extérieure de la Belgique vis-à-vis de la RDC. En tant que partenaire de la RDC, il est important que la Belgique affiche son volontarisme plutôt que sa crainte à l'égard d'une réforme d'importance décisive pour l'avenir du pays.

Quoi qu'il en soit, en annonçant, dès la fin du mois de juillet 2008, soit à peine deux semaines après l'adoption des lois sur la décentralisation, la mise

à disposition par la Banque mondiale de cinquante millions de dollars pour la réussite de la décentralisation, la directrice générale, M^{me} Ngozi Okonjo-Iweala, a délivré un signal témoignant sans ambiguïté de l'importance accordée à ce processus par les grands bailleurs de fonds internationaux.

De la lecture des analyses produites par ces organismes internationaux (notamment Banque mondiale-Commission européenne 2008) se dégage une impression assez nette de scepticisme sur la capacité de la RDC à réaliser avec succès une décentralisation de type *big bang*, c'est-à-dire un transfert immédiat de leurs nouvelles compétences aux provinces et entités décentralisées. À longueur de pages et d'interviews, ces mêmes experts argumentent en faveur d'une approche graduelle qui, selon différents scénarios, organiserait un transfert progressif des compétences dévolues aux organes décentralisés. Or, la question du rythme de la décentralisation et le débat sur son éventuel phasage ne peuvent être appréhendés à partir de critères technocratiques. Cette question revêt en effet la plus haute sensibilité politique au sein du débat intercongolais sur la décentralisation. La plupart des partisans du phasage sont proches de la majorité au pouvoir à Kinshasa. Quelle que soit la pertinence technique de leurs arguments, ces derniers sont avant tout perçus par leurs opposants comme des arguties visant à retarder la mise en œuvre de la décentralisation et à privilégier une interprétation « centralisatrice » des dispositions constitutionnelles. Ainsi, la forte intrication des aspects techniques et politiques constitue une des principales difficultés auxquelles les partenaires de la RDC doivent faire face.

Conclusion

Dans un État fragile comme la République démocratique du Congo, la décentralisation ne peut être réduite à la seule transformation des structures institutionnelles. Car ces structures à transformer n'existent plus, ou se trouvent dans un tel état de déliquescence que la notion même de transformation n'a guère de sens. En l'occurrence, il semble davantage approprié de parler de la reconstruction par le bas des fonctions étatiques.

L'ensemble du processus souffre d'un problème général de planification et de timing. Ainsi, les élections provinciales se sont tenues en l'absence de loi organique définissant les relations entre les provinces, dotées de nouvelles compétences par la Constitution, et le pouvoir central. Dès lors, les nouvelles autorités provinciales se trouvent dépourvues de cadre juridique et les différends portant sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles se multiplient entre ces dernières et le pouvoir central.

De surcroît, les autorités provinciales ont été élues et exerceront leurs nouvelles compétences dans le cadre géographique des onze anciennes provinces, alors même que le démembrement de ces dernières doit être réalisé dans les 36 mois suivant l'entrée en vigueur de la Constitution, afin de mettre

en place les 25 nouvelles provinces que la Loi fondamentale établit.

L'adoption récente des lois organiques sur la décentralisation ouvre la voie au fonctionnement des entités décentralisées, mais, en l'absence de loi budgétaire, la maîtrise des dépenses publiques n'est plus garantie. On peut, en outre, s'interroger sur la capacité des autorités provinciales à mettre en place une gestion responsable, alors que leur démembrement est d'ores et déjà programmé au profit des « nouvelles » provinces.

Sur le plan fiscal, la rétrocession de la quote-part provinciale (40 %) des recettes nationales posera d'importants problèmes d'équité et de cohésion, qui ne pourront être équilibrés par la seule caisse de péréquation. Des mécanismes provisoires de correction pourraient remédier partiellement à ces problèmes. Toutefois, à terme, seule une profonde réforme de la fiscalité congolaise semble à même de générer un cadre fiscal adapté à la nouvelle architecture institutionnelle du pays.

Enfin, plus globalement, se pose la question de la possibilité de réussir le processus de décentralisation, alors même que le gouvernement légitime n'est pas encore parvenu à restaurer son autorité sur l'ensemble du territoire. La question de la décentralisation ne peut pas être analysée en faisant abstraction du contexte géopolitique régional qui demeure tendu. Les accords de paix signés à Goma en janvier 2008 n'ont pas mis fin à l'insécurité au Kivu. De surcroît, les incidents au Bas-Congo sur la frontière angolaise, les risques permanents de débordement des conflits à la frontière nord-est de la RDC (Soudan, République centrafricaine), voire une brusque dégradation de la situation au Burundi constituent autant de paramètres susceptibles d'interagir avec les velléités sécessionnistes de certains acteurs politiques congolais.

En définitive, si la réussite de la décentralisation ne peut à elle seule conjurer l'ensemble de ces menaces, elle constitue, en dépit des défis et des risques évoqués plus haut, la seule voie d'avenir raisonnable pour la République démocratique du Congo.

Bibliographie

Amnesty International. 2007. Communiqué de presse, « RDC. Pas de stabilité sans véritable réforme de l'armée », *Index AI* : AFR 62/002/2007 (public), Bulletin n° 011 ÉFAI, 25 janvier 2007.

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/002/2007/fr/dom-AFR620022007fr.html>

Banque mondiale-Commission européenne. 2008. « Décentralisation en République démocratique du Congo : série des Notes analytiques sur la décentralisation préparée conjointement par les services de la Commission européenne et de la Banque mondiale », rapport inédit.

Banque mondiale-Commission européenne. 2008. « Note sur la décentralisation financière : série des Notes analytiques sur la décentralisation préparée conjointement par les services de la Commission européenne et de la Banque mondiale », rapport inédit.

Dege Consult. 2006. « Survey on Support to Local Governance and Decentralisation, for the Informal Donor Working Group on Local Governance and Decentralisation », OECD, novembre 2006.

ECDPM. 2006. « Concept Paper on the European Commission's Support to Decentralisation and Local Governance in Third Countries, Work in Progress », on behalf of Europe Aid and the Aid Delivery Methods Guidance and Training Programme, septembre 2006.

Liégeois, Michel. 2008. *La Décentralisation en RD Congo – Enjeux et défis*, Bruxelles, Grip, « Les Rapports du Grip », 2008/1.

Majerowicz, C. 2006. « La décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la CTB ? », rapport d'étude, Coopération technique belge, avril 2006.

Oga Ukelo, Jok. 2008. « Rapport de mission en République démocratique du Congo du 19 avril au 6 mai 2008 : les défis et les enjeux de la décentralisation en République démocratique du Congo », rapport inédit.

Résolution 1756 (2007) adoptée par le Conseil de sécurité le 15 mai 2007, S/RES1756(2007).

United Nations, Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs. 1998. « Rethinking Public Administration: An Overview », New York, ST/TCD/SER.E/27.

Lexique

Caisse de péréquation : mécanisme prévu par la nouvelle Constitution qui prévoit que 10 % des recettes fiscales à caractère national doivent alimenter une caisse destinée à compenser les différences de ressources entre les provinces. Il est aujourd'hui acquis que la seule caisse de péréquation ne pourra suffire à compenser les différences entre les provinces les plus riches et les provinces les plus pauvres. C'est la raison pour laquelle des mécanismes additionnels de solidarité interprovinciale ont été évoqués lors du Forum national sur la décentralisation.

Ciat : le Comité international d'accompagnement de la transition est un comité consultatif chargé d'apporter son appui au processus de la transition. Il agit essentiellement comme médiateur dans les crises institutionnelles.

Commission paritaire : commission composée pour une moitié de représentants du gouvernement et pour l'autre, de représentants des provinces. Elle fut mise sur pied en juin 2007 pour remédier aux importantes divergences de vues entre le ministre de l'Intérieur et les provinces sur les modalités d'application des

dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des recettes fiscales à caractère national. Assez rapidement, la commission paritaire a été intégrée dans le processus de préparation du Forum national sur la décentralisation.

Entité territoriale décentralisée : la nouvelle Constitution prévoit une subdivision territoriale à l'intérieur des nouvelles provinces de la manière suivante. La province est composée de villes et de territoires, la ville est composée de communes, elles-mêmes subdivisées en quartiers et/ou en groupements incorporés. Les territoires se composent de communes, secteurs ou chefferies. Les secteurs ou chefferies se subdivisent en groupements. Le groupement se subdivise en villages. Le territoire, le quartier et le groupement sont des entités territoriales déconcentrées et sont dépourvus de la personnalité juridique.

P3+2 : organe informel de coordination diplomatique entre les principaux partenaires de la RDC. Il a été mis en place après les élections de 2006 pour compenser la disparition du Ciat. Il est composé de trois membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, Grande-Bretagne et France) ainsi que de l'Afrique du Sud et de la Belgique.

Provinces : la nouvelle Constitution stipule en son article 2 que la République démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Ces provinces sont : Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai Central, Kasai Oriental, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

Forum national sur la décentralisation : forum de réflexion autour de la décentralisation réunissant toutes les parties prenantes. Initialement programmé en juillet 2007, il fut reporté par deux fois pour, finalement, se tenir à Kinshasa en octobre 2007. Il fut précédé par un important travail préparatoire encadré par des experts du Pnud et de l'Union européenne. Le Forum a permis des progrès significatifs dans la compréhension commune de la décentralisation par les parties prenantes. Ses conclusions ont servi de base aux lois de décentralisation.

RÉFORME DE LA JUSTICE : RÉALISATIONS, LIMITES ET QUESTIONNEMENTS

Thierry Vircoulon

Une justice entre fragilité structurelle et transition institutionnelle

Faillite et errance de la justice congolaise

Le système judiciaire congolais est à l'image du reste de l'appareil d'État : en ruine ! Seul un tiers des tribunaux de paix prévus dans la carte judiciaire de 1984 a été créé : 59 tribunaux fonctionnent sur les 157 prévus et des juridictions créées depuis 1989 ne sont toujours pas installées (Tshilenge, Bansakusu, Tshopo, Tshimbulu, etc.). La carte judiciaire n'a pas été adaptée aux évolutions démographiques et territoriales : certains centres urbains ont des juridictions surdimensionnées (Songololo), tandis que des agglomérations récentes en sont dépourvues ou n'ont pas les instances judiciaires adaptées à la demande locale de justice (Beni et Butembo au Nord-Kivu, Kimpese et Kinzau-Mwete au Bas-Congo, Tshikapa au Kasai Occidental, etc.). Les recrutements de magistrats se sont taris depuis 2001 : leur nombre (environ 1 700, soit un magistrat pour 29 000 habitants) ne permet pas d'assurer une couverture judiciaire décente. Les décès et départs à la retraite ont aggravé le déficit en ressources humaines du service public de la justice. Les personnels de l'ordre judiciaire ne sont plus gérés et ne reçoivent plus que des formations ponctuelles organisées par des structures étrangères. Les prisons du pays sont en état d'abandon matériel et humain : les juges continuent à incarcérer des condamnés dans des centres de détention aux murs vacillants, sans sanitaires, sans budget pour l'alimentation des détenus et les salaires du personnel. Environ 15 000 personnes sont emprisonnées dans des lieux insalubres et surpeuplés où les morts de faim ne sont pas rares : la prison centrale de Kinshasa accueille plus de 4 000 prisonniers (42 % y sont détenus préventivement) pour une capacité initiale de 1 500 prisonniers et, dans les prisons de province, des détenus souffrent régulièrement de la faim¹.

À l'origine de cette situation, un budget judiciaire insignifiant : en 2006, il représentait 0,6 % du budget total de l'État. Il est, en outre, largement inexécuté et le recouvrement des recettes judiciaires est modeste (frais d'enregistrement pour des actes, cautions, etc.). La perception des recettes judiciaires s'effectue

¹ Les cas de malnutrition sévère, voire de décès, défraient régulièrement la chronique, comme dans les prisons d'Uvira et de Bunia en août 2008 (www.radiookapi.net : « Bunia : malnutrition à la prison centrale, 12 prisonniers dans un état critique », 11/08/2008 ; « Uvira : nouveaux cas de malnutrition à la prison centrale », 13/08/2008).

de manière approximative et opaque et elle ne donne pas lieu à la rétrocession de 5 %, censée être la part d'autofinancement des juridictions. À l'instar des autres administrations, le secteur judiciaire est présumé, d'une part, produire des recettes (condamnations pécuniaires, frais de justice identifiés et tarifés par un arrêté) et, d'autre part, s'autofinancer – au moins partiellement – grâce à ces recettes. L'autofinancement de l'Administration est une pratique généralisée qui a conduit à la disparition totale de la notion de « service public » en RDC. Aucun service public n'est gratuit et les recettes générées par les administrations sont détournées à tous les niveaux, de l'agent percepteur à la base jusqu'à la Banque centrale. Les juridictions génèrent donc des recettes dont 5 % doivent, en théorie, leur être rétrocédés afin d'alimenter leur budget de fonctionnement. Dans les faits, au mieux, ces 5 % sont rétrocédés au personnel judiciaire pour compléter son salaire ; au pire, ces fonds sont détournés par les agents de la régie financière chargée de leur perception². La corruption n'est pas simplement installée au cœur même du système budgétaire, elle l'est aussi dans la pratique judiciaire au point d'être endémique au sein de la magistrature et d'être dénoncée publiquement par le ministre de la Justice³.

Le fonctionnement de l'administration de la justice est profondément perturbé et l'accès à cette institution est insuffisant, surtout pour les populations vulnérables (pauvres, femmes, enfants, etc.), car la justice est *de jure* et *de facto* payante (Gamanda 2001). Plus globalement, les droits humains sont régulièrement bafoués en dépit de la signature des conventions internationales par la RDC, et l'impunité se perpétue. Selon des statistiques obtenues par la Division des droits de l'homme de la Monuc au Congo, ces violations graves sont, dans 86 % des cas, commises par des agents de l'État – c'est-à-dire des policiers et des militaires des forces armées de la République démocratique du Congo. Les rapports des Nations unies et des ONG internationales qui documentent cette situation constituent une littérature inlassablement répétitive depuis près de dix ans⁴. Le secteur judiciaire est donc à la fois en situation de *fragilité structurelle* et de *transition institutionnelle*.

Malgré ce contexte, la justice congolaise n'est pas immobile. Les institutions judiciaires ont fait l'objet de plusieurs diagnostics nationaux et internationaux

² En RDC, plusieurs régies financières sont chargées de la perception des droits, taxes et impôts. Concernant les recettes judiciaires, il s'agit de la DGRAD (Direction générale des recettes administratives, domaniales et judiciaires). Ces régies sont notoirement connues pour l'évaporation des fonds publics qu'elles prélèvent « au bénéfice » du Trésor public.

³ Dès sa nomination, ce dernier a fait part de son souhait d'assainir une magistrature corrompue, ce qui s'est traduit par plusieurs arrestations et condamnations de juges. Voir « Justice, trois magistrats aux arrêts », *L'Avenir*, 20/05/2008, et « Des magistrats rendent des jugements iniques et se compromettent dans les corruptions », conférence de presse du ministre, www.justice.gov.cd, 29/08/2008.

⁴ Voir par exemple : « Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo » (Pacéré), « La justice sacrifiée sur l'autel de la transition » (FIDH), *Getting Serious About Ending Conflict and Sexual Violence in Congo* (Enough), *Living with Fear* (Human Rights Center, ICTJ, Payson Center for International Development).

concluant tous à la nécessité d'une réforme. Dès 1992, la commission juridique de la Conférence nationale souveraine avait recommandé la tenue d'états généraux de la justice qui ont été organisés quatre ans plus tard (1996/1997). Ils ont, entre autres choses, fait le point sur la situation des juridictions, des personnels judiciaires et des auxiliaires de justice, et ont proposé des changements substantiels de statut, de procédures et d'organisation des juridictions. Huit ans plus tard, en 2004, un audit du secteur de la justice a été réalisé à l'initiative de la Commission européenne et a énoncé des recommandations de changement. Les syndicats de magistrats se sont aussi prononcés en faveur de réformes à plusieurs reprises et, en 2007, le barreau a également engagé une réflexion sur la réforme de la justice. Dans une certaine mesure, dès la période du gouvernement de transition, les actes ont rencontré les paroles :

- la Cour d'ordre militaire, célèbre pour ses condamnations à mort a été abolie ;
- la création des tribunaux de commerce a été décidée (2001) ;
- un nouveau Code pénal militaire a été rédigé (2002) ;
- un nouveau statut des magistrats a été adopté (2006) en remplacement de l'ancien statut de 1988 ;
- de nouvelles infractions pénales ont été inscrites dans le droit congolais (violences sexuelles et corruption en 2006) ;
- une nouvelle Constitution est entrée en vigueur la même année ;
- et des états généraux de la réforme pénitentiaire se sont tenus en 2007 pour élaborer de nouveaux textes réglementaires.

La Constitution de la Troisième République pose les fondations de la réforme de la justice en consacrant de nouveaux droits (titre II « Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l'État »⁵) et un pouvoir judiciaire restructuré (articles 149 à 169). Cette section affirme l'indépendance du pouvoir judiciaire et définit une nouvelle organisation de la justice congolaise pour la mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne son architecture supérieure. En effet, l'éclatement de la Cour suprême de justice doit aboutir à la création d'une Cour constitutionnelle, d'un Conseil d'État et d'une Cour de cassation. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) se voit doté de fonctions élargies et d'un rôle central en liaison avec la Cour de cassation. La Constitution prévoit que les juridictions supérieures et les juridictions militaires feront l'objet de lois organiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, la réforme de la justice congolaise suit trois orientations principales :

- *une restructuration de l'architecture judiciaire* : la loi organique créant le Conseil supérieur de la magistrature a été votée en 2008 et les lois

⁵ Le chapitre I du titre II traite des droits civils et politiques, le chapitre II des droits économiques, sociaux et culturels, le chapitre III des droits collectifs.

- relatives aux juridictions supérieures sont dans le circuit parlementaire ;
- *une spécialisation judiciaire* : conformément à la Constitution, la justice congolaise va devoir créer de toutes pièces un ordre administratif (tribunaux administratifs, cours d'appel, Conseil d'État) ; et la justice des affaires se met progressivement en place avec une adhésion programmée à l'Organisation de l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (Ohada⁷) et l'installation de tribunaux de commerce (deux fonctionnent déjà à Kinshasa et à Lubumbashi) grâce au financement de la Banque mondiale qui prévoit un tribunal dans chaque province ;
 - *une recodification lente* : le Code de la compétence et de l'organisation judiciaire est dans le circuit législatif et un nouveau Code pénal est en chantier. Vestige de la fin du XIX^e siècle, le Code pénal congolais, actuellement en vigueur, date de 1886, c'est-à-dire un an après la création par le roi Léopold II de l'État indépendant du Congo. Il s'agissait en fait d'un embryon de codification, mis en place par le décret du 7 janvier 1886, entretenant un lien de filiation très étroit avec le Code pénal français de 1810 et le Code pénal belge de 1867, qui traduisent tous deux l'œuvre napoléonienne en matière pénale. Par la suite, différentes dispositions ont été prises et ont rendu nécessaire une coordination ; ce fut l'œuvre des décrets du 26 mai 1888 et du 27 avril 1889. Une mise en ordre définitive est intervenue par le décret du 30 janvier 1940. Le droit pénal congolais est donc archaïque et totalement inadapté aux exigences de l'actuelle société congolaise.

Le soutien de la communauté internationale : entre urgence et aide au changement

La réforme de la justice a été identifiée comme un des changements clés dans les principaux documents programmatiques élaborés pour le développement de la RDC entre 2005 et 2007 (le Contrat de gouvernance, le Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le Plan d'actions prioritaires, etc.). Cette vision est partagée par ceux qui sont soucieux de développement économique (les institutions financières internationales) et ceux soucieux du respect des droits de l'homme (les agences onusiennes et les ONG internationales). Entre les développeurs et les défenseurs des droits de l'homme présents en RDC un consensus quasi immédiat s'est établi sur la nécessité de réformer le système judiciaire hérité de l'époque du monopartisme mobutiste.

⁶ Articles 154 et 155 de la Constitution.

⁷ Afin de favoriser l'intégration économique régionale, l'Afrique francophone s'est engagée dans un processus d'harmonisation du droit des affaires. Le traité du 17 octobre 1993 relatif à l'Ohada a, à ce jour, été ratifié par le Bénin, le Burkina-Faso, la République centrafricaine, la Côte-d'Ivoire, le Congo, les Comores, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

Ce consensus s'est traduit par des interventions d'urgence et des interventions structurelles. Certaines ONG internationales ont été financées pour fournir un appui au fonctionnement de la justice congolaise et/ou promouvoir des réformes de fond. Global Rights a, par exemple, développé des programmes d'assistance judiciaire au Sud-Kivu et aidé à l'élaboration du nouveau statut de la magistrature. Présente en RDC depuis 1995, très orientée vers l'*advocacy* et la promotion de politiques judiciaires, cette ONG a largement inspiré le nouveau statut des magistrats adopté en septembre 2006 organisant leur recrutement, déroulement de carrière, retraite et régime disciplinaire. À côté et en complément de cette action réformatrice nationale, Global Rights assiste les victimes dans leurs démarches de justice et contribue au déroulement de procès équitables et importants en matière de violations des droits de l'homme. En position de leader dans le secteur judiciaire avec plus de 30 millions d'euros dépensés en cinq ans, la Commission européenne a aussi agi en même temps sur les deux registres de l'intervention d'urgence et de l'intervention structurelle. En 2003, dans le district de l'Ituri ravagé par la guerre, elle a lancé un projet d'urgence qui visait à restaurer la chaîne pénale, afin de mettre fin aux agissements des miliciens. Cette restauration a impliqué la réhabilitation du commissariat, de la prison et du tribunal de Bunia, la formation du personnel et la nomination par le ministère d'une équipe de magistrats pour cette circonscription. La Commission européenne a aussi investi 20 millions d'euros dans le fonctionnement des cours et tribunaux de trois provinces de l'Ouest (Bas-Congo, Bandundu et Kinshasa) en effectuant des réhabilitations/reconstructions. Simultanément, elle a financé l'audit multibailleurs précédemment mentionné, afin d'analyser les problèmes du système judiciaire congolais et d'établir les priorités pour le rétablissement de l'État de droit. Dans le domaine des interventions réformatrices, la Banque mondiale appuie l'émergence d'une justice des affaires : elle fait du lobbying pour l'adhésion de la RDC à l'Ohada et finance la multiplication des tribunaux de commerce dans le pays. De même, la coopération française œuvre au développement de la formation (stages de formation de formateurs) et à la recodification (Code pénal).

Le premier type d'appui visait – et vise encore – à « parer au plus pressé », c'est-à-dire à lutter contre l'impunité là où l'appareil judiciaire congolais était défaillant en raison de la guerre. Le départ des personnels de justice et les destructions d'infrastructures ont laissé, dans l'Est du pays, un *vide de justice* sur lequel ont prospéré la violence et la prédation. Le second type d'appui vise plus explicitement et dans une perspective de long terme la transformation de l'appareil judiciaire congolais. Afin de maintenir un équilibre entre l'aide au fonctionnement indispensable à court terme et le changement structurel indispensable à long terme, les donateurs s'efforcent de bâtir des programmes hybrides associant soutien au fonctionnement et promotion du changement. Le programme Rejusco, commencé à la fin de l'année 2006, en est l'illustration parfaite. Héritier du projet de justice d'urgence de l'Ituri, ce programme en

étend le principe aux provinces encore victimes de la guérilla (Nord- et Sud-Kivu), tout en promouvant le changement dans le système judiciaire. Il contribue au renforcement des capacités fonctionnelles actuellement très amoindries de l'appareil judiciaire : la construction de juridictions de proximité (tribunaux de paix) et les audiences foraines⁸ améliorent l'accès à la justice pour la population. Parallèlement, ce programme promeut le changement des pratiques judiciaires par la formation du personnel (magistrats, greffiers, policiers, etc.) et la « mise sous surveillance » des institutions judiciaires locales par les ONG locales. Les structures de la société civile locale sont, en effet, aidées pour effectuer le monitoring des procès et des lieux de détention. Ce programme s'efforce d'introduire des changements dans *la manière locale de rendre la justice*. Les bailleurs s'essaient maintenant à des programmes de promotion du changement à l'échelle nationale. Dans le domaine judiciaire, il y a eu en quelque sorte trois générations de programmes : (i) les programmes d'aide au fonctionnement ; (ii) les programmes d'aide au changement ; et (iii) les programmes combinant les deux.

Malgré sa complexité et ses nombreux défis, le secteur de la justice est un exemple des bonnes relations de travail, de coopération et de coordination entre la communauté internationale, le ministère de la Justice et les représentants du pouvoir judiciaire. Le Comité mixte de justice, coprésidé par le ministre et le délégué de la Commission européenne, réunit des représentants du ministère de la Justice et les partenaires au développement actifs dans ce domaine⁹. Créé en 2005 sur la base des recommandations de l'audit multibailleurs, le comité a permis d'avoir une coordination effective de l'appui des donateurs à ce secteur d'activités et d'établir les bases d'un réel partenariat entre le ministère de la Justice et les bailleurs. C'est dans ce cadre que le ministère a élaboré le plan d'action de la réforme de la justice ; c'est aussi ce cadre de concertation qui permet d'optimiser les moyens financiers des donateurs en concevant des programmes européens cofinancés (Rejusco est cofinancé par la Commission européenne, les Pays-Bas, la Belgique et la Grande-Bretagne). Il est à noter que, si elle est naturellement plus facile entre Européens, cette concertation s'étend aussi aux organismes des Nations unies, aux États-Unis et au Japon.

Parmi les réformes de gouvernance engagées en RDC, le secteur judiciaire fait figure de bon élève : il est doté d'une politique sectorielle constituant un fil conducteur sur le long terme aussi bien pour les autorités nationales que pour les bailleurs. Il bénéficie d'un appui international coordonné dans un cadre de concertation formel. Enfin, le dialogue entre les bailleurs et les autorités nationales est maintenant suffisamment mature pour dépasser le stade un peu stérile des échanges de politesses diplomatiques et donner lieu à des discussions

⁸ Les audiences foraines consistent en un déplacement de la cour au grand complet afin d'aller dire la justice dans les zones dépourvues de juridictions permanentes.

⁹ À savoir la Commission européenne, la Monuc, le Pnud, l'USAID, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, le Canada, le Japon, l'Allemagne.

de fond. Toutes les conditions requises pour une réforme réussie sont donc réunies et pourtant...

La lente marche de la réforme

Changer sans s'améliorer

Cet environnement favorable ne doit pas dissimuler le fait que, jusqu'à présent, la réforme ressemble plutôt à une réformette. Le rythme des réalisations est lent, certains aspects de la réforme sont manifestement bloqués ou ralentis par le pouvoir, tandis que d'autres restent au stade incantatoire parce qu'ils vont à l'encontre des habitudes et des pratiques du monde judiciaire. Par ailleurs, les changements législatifs adoptés depuis la transition ne se traduisent pas en actes et en pratiques, faute de moyens de mise en œuvre. Que ce soit au niveau du déploiement des tribunaux de paix sur l'ensemble du territoire ou de l'adoption de nouvelles lois, l'application fait défaut au point que deux univers parallèles se constituent : celui des textes et celui des pratiques, l'État de droit n'étant plus qu'une référence symbolique pour discours officiel. Ainsi, le pouvoir judiciaire reste « virtuel » dans la mesure où les textes existent, mais leur application se fait durablement attendre. Tous ces éléments rendent compte de l'absence de progrès du système judiciaire congolais, qui a certes changé depuis 2000, mais sans s'améliorer, c'est-à-dire sans apporter des réponses efficaces aux maux qui le minent de l'intérieur.

Depuis l'élection de 2006, les autorités congolaises sont réticentes à la concrétisation du principe d'indépendance de la justice, à savoir à la mise en œuvre de l'agenda constitutionnel de la réforme judiciaire. La matérialisation d'un pouvoir judiciaire à travers le CSM et trois nouvelles juridictions supérieures inquiète autant l'exécutif que le législatif : les deux pouvoirs constitutionnels voient d'un très mauvais œil l'émergence du troisième pouvoir constitutionnel. À l'étonnement général, le premier signe de résistance est venu non pas de l'exécutif, mais du Parlement dès après l'élection. Les parlementaires ont ouvertement et collectivement contesté l'invalidation de certains d'entre eux par la Cour suprême de justice, toutes tendances confondues. Ils ont, bien sûr, dénoncé un « gouvernement des juges » et entamé un bras de fer avec cette cour sous la forme d'une pétition pour réviser l'article 152 de la Constitution instaurant le CSM. Cette initiative a été bloquée par le pouvoir exécutif qui a convoqué une réunion interinstitutionnelle (Parlement, Cour suprême de justice et gouvernement) afin de résoudre cette première mini crise de la III^e République. Si le calme est revenu dans les rangs des parlementaires, ils ont manifestement décidé de freiner l'adoption des lois de création du CSM et des autres juridictions supérieures, au point que le vote du texte fondateur du CSM a nécessité deux ans et que les lois organiques créant les trois autres juridictions

ne sont toujours pas votées en 2008. Ces textes étaient pourtant des priorités de la rentrée parlementaire de 2008 comme de 2007.

Au-delà des dispositions constitutionnelles concernant le pouvoir judiciaire, l'article 16 du texte constitutionnel affirmant le « droit à la vie et à l'intégrité physique » (re-confirmé par l'article 61 qui interdit la pratique de la torture en cas d'état d'urgence) et l'article 156 relatif aux juridictions militaires ne sont pas non plus appliqués. La loi organique qui devrait les réorganiser se fait cruellement attendre, le groupe de travail de magistrats civils et militaires créé en 2006 ayant été soigneusement mis en sommeil. Bien qu'elles aient dû concéder l'affirmation du droit à la vie dans la Constitution, les autorités congolaises sont attachées à la peine de mort et n'entendent pas l'abolir officiellement. De ce fait, en violation du principe de hiérarchie des normes, les procureurs continuent à appliquer un code pénal anticonstitutionnel et à requérir la peine de mort contre des accusés parfois condamnés, mais jamais exécutés. Le gouvernement congolais n'a pas souhaité signer le moratoire universel sur la peine de mort et applique donc un moratoire officieux allant à l'encontre de sa propre Constitution¹⁰. La loi d'application du statut de la Cour pénale internationale (CPI) connaît le même sort, puisque le projet de loi est enlisé au Parlement depuis 2006. Malgré les demandes répétées de la CPI et les interventions des pays acquis à sa cause, le gouvernement congolais refuse obstinément de formaliser sa collaboration avec la justice internationale et préfère coopérer avec elle de manière *ad hoc*, en fonction des dossiers. Il évite ainsi d'entrer dans une relation qu'il juge trop contraignante avec la CPI, notamment en étant forcé d'intégrer des infractions reconnues par la justice internationale (crime de guerre, crime contre l'humanité, génocide) dans le droit pénal congolais qui les ignore.

Les dispositions constitutionnelles et les projets législatifs qui gênent le pouvoir ne sont donc pas mis en œuvre¹¹ et le budget accordé à la justice est chaque année insignifiant. Ainsi, le budget de l'État congolais de 2008 ressemble étrangement aux précédents, prévoyant un montant de 18 milliards de francs congolais (FC) pour le pouvoir judiciaire, soit 0,10 % du budget de l'État¹².

D'autres lenteurs sont dues à une résistance corporative et non à une résistance politique. L'adhésion à l'Ohada a été lancée en 2006, mais n'a toujours pas abouti. Cette initiative qui vise l'harmonisation du droit congolais avec le droit international des affaires est bien vue de la Fédération des entreprises

¹⁰ Les dernières exécutions en RDC remontent à 2003 lorsque 30 personnes avaient été condamnées à mort.

¹¹ Ce qui constitue un progrès par rapport à l'époque où les magistrats étaient démis du jour au lendemain, comme lors de « l'affaire des 315 » (Kilenda Kakengi Basila 2004). Une manœuvre similaire fut orchestrée par l'exécutif en 2008 (mise à l'écart d'une centaine de magistrats), mais avec le prétexte d'atteinte de l'âge de la retraite.

¹² Pour mémoire, 1 \$ = 600 FC.

congolaises, mais elle a contre elle les professions juridiques. En effet, si elle se concrétise, cette adhésion impliquera une révision profonde du droit des affaires congolais et l'adaptation du cadre légal de certaines professions juridiques (huissiers de justice, notaires, etc.) qui n'y ont pas spécialement intérêt. La modernisation du droit congolais se heurte avant tout aux juristes congolais qui mènent une lutte d'arrière-garde pour éviter l'introduction en droit interne des concepts du droit international contemporain.

D'autres résistances associent plusieurs motifs. Par exemple, le refus de prioriser la lutte contre les violences sexuelles qui est opposé aux organisations onusiennes et aux ONG internationales relève à la fois de considérations politiques (ne pas se laisser dicter sa politique pénale par des organismes étrangers) et sociologiques (du fait du statut de la femme dans la société congolaise, les violences sexuelles ne sont pas perçues comme un délit particulièrement grave par les acteurs du système pénal). Une feuille de route contre les violences sexuelles, massives dans le pays, a été conçue en 2008 par la communauté internationale et proposée, sans succès, aux autorités nationales. Cette feuille de route comprend : l'exonération des frais de justice pour les victimes de violences sexuelles, la création d'un certificat médico-légal, un corps judiciaire spécialisé et la féminisation du personnel judiciaire. Dans ce domaine, le contraste est particulièrement aigu entre l'attention que la communauté internationale porte à ce problème dans l'Est du Congo¹³ et le désintérêt manifeste du gouvernement. La déconnexion existant entre l'agenda international et l'agenda national est ici flagrante.

Le droit congolais évolue lentement, l'organisation judiciaire change à peine et les pratiques restent identiques. Corruption, procès politiques, impunité pour les violations des droits de l'homme et abus de droit sont toujours les caractéristiques du système judiciaire congolais qui change, mais ne s'améliore pas.

La palabre de la réforme

Pour frustrante qu'elle soit pour les opérateurs internationaux (bailleurs et ONG), la réforme de la justice est relative : d'autres secteurs publics très importants (comme les finances publiques) n'ont ni plan de réforme, ni consensus entre les bailleurs, ni velléité congolaise de changement. Au sein de ce qu'on nomme improprement la « réforme du secteur de sécurité », la justice est le meilleur élève. Dans le secteur judiciaire, contrairement à la défense et la police, la phase d'élaboration conceptuelle de la réforme est terminée et les premières étapes ont été franchies : les projets de loi restructurant le

¹³ Qui se traduit par une abondante couverture médiatique : « Les meurtres et viols se multiplient en RDC », *Le Monde*, 23 février 2005 ; Burdot, Elizabeth et Lanotte, Myriam (conçu et réalisé par), « Viols sur ordonnance », 2000, production RTBF ; Hofnung, Thomas, « Répudiées, l'ultime outrage », *Libération*, 6 octobre 2004 ; « Le viol systématique, arme de guerre dans l'Est de la RDC », AFP in *Jeune Afrique*, 9 novembre 2003.

système judiciaire afin de donner corps au principe d'indépendance de la justice (création du Conseil d'État, de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation) sont prêts. La loi du CSM est votée ainsi que celle de la Commission nationale des droits de l'homme. Trois codes (Code pénitentiaire, Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, Code pénal¹⁴) sont rédigés ou en cours de rédaction. Mi-2008, une quarantaine de projets réformateurs allant de la protection des témoins au développement des tribunaux de paix ont été validés par les bailleurs et le gouvernement.

Néanmoins, le processus de réforme est lent, parce qu'il doit faire face, non à l'un ou l'autre problème objectif, mais à un faisceau de problèmes, qui finissent par former une *structure de blocage*. Ceux-ci vont de la résistance politique au manque de capacités financières et humaines, en passant par la déstructuration de l'Administration et un comportement opportuniste. La résistance politique à l'émergence d'un véritable pouvoir judiciaire, si elle provient de l'exécutif et du législatif, exploite cependant les dissensions au sein de la magistrature. La stratégie du ralentissement rencontre, par exemple, l'assentiment des membres actuels de la Cour suprême de justice qui voient d'un mauvais œil l'éclatement de leur institution en trois juridictions supérieures et, par conséquent, « jouent la montre ». Étrangement, il existe un syndicat de magistrats (minoritaire) ayant un discours critique sur l'indépendance de la justice. Sur ce point, le comportement opportuniste de certains hauts magistrats est révélateur : loin de chercher à consolider l'indépendance de leur corps, ils recherchent la proximité du pouvoir dans une stratégie de promotion personnelle et financière. En d'autres termes, le monde judiciaire congolais n'est pas unanime derrière la réforme et ne constitue pas une force d'impulsion interne capable de « bousculer » le politique.

La déstructuration de l'administration de la justice fait aussi partie des problèmes de la réforme. Outre le problème de la distance dans un pays de 2,3 millions de km², l'Administration congolaise connaît une dichotomie très forte entre le sommet et la base, entre le politique et l'administratif. Les instructions du premier sont rarement transmises, connues et appliquées par le second. Les raisons en sont multiples : absence de communications régulières, absence de légitimité, absence d'intérêt, etc. Du fait de la partition du pays, mais aussi du principe d'autofinancement des administrations, celles-ci fonctionnent en mode autonome depuis des années et n'obéissent aux instructions de leur hiérarchie qu'en cas de sanctions contraignantes. Censés être indépendants, les magistrats ne sont *de jure* plus soumis à des sanctions de l'exécutif et se sentent, de ce fait, libérés de toute hiérarchie (la discipline au sein du corps, par les pairs, est relativement conciliante). Ceci explique que le ministère, qui ne contrôle en fait qu'une infime partie de ce qui se passe dans le monde judiciaire congolais, fasse preuve d'inertie et ne se soit pas imposé comme une force d'impulsion du changement. Il reste largement passif face aux initiatives des bailleurs, ne se confronte pas aux problèmes structurels du secteur et se laisse englober

¹⁴ Les deux premiers sont, à ce jour, achevés.

dans la gestion quotidienne de problèmes de second ordre. Au quotidien, on observe une absence de responsabilisation collective et une corruption endémique, chacun, à son niveau, attendant de la communauté internationale les financements pour remédier aux situations les plus critiques, dans l'espoir qu'ils permettront de suppléer leurs carences internes. Plus généralement, l'attitude des acteurs judiciaires n'est pas celle d'un enthousiasme collectif face à la réforme et à l'appui international qu'elle draine, mais celle d'un opportunisme à la fois généralisé et personnel. Loin d'y voir une perspective d'amélioration durable du système judiciaire, ces acteurs cherchent avant tout à tirer parti personnellement de la réforme (en termes d'emplois et de positions), à monnayer leur soutien et à éviter les mesures allant à l'encontre de leurs intérêts personnels ou corporatistes immédiats. Il en est ainsi d'une mise à plat et d'une réorganisation de la gestion du personnel judiciaire qui bousculerait le système de recrutement tribal et informel à l'œuvre depuis des années. Cette rationalité des acteurs politicojudiciaires face à la réforme fait précisément sa difficulté : les coûts de transaction de la réforme sont élevés, car la négociation avec les acteurs congolais est permanente. Chaque étape, chaque pas de la réforme donne lieu à négociation, ce qui retarde considérablement – mais sans l'annihiler – l'agenda du changement. La réforme n'est donc pas arrêtée, mais palabrée indéfiniment.

Questions en suspens

La réforme de la justice congolaise comporte quelques questions qui, de manière révélatrice, ne sont pas posées par les autorités congolaises, mais par les intervenants internationaux. Ces questions en suspens portent sur la réconciliation, la réparation et la justice coutumière.

Du côté des Nations unies, la tentation est forte de plaquer des solutions toutes faites (de type commission Vérité et Réconciliation) sur la base de faux consensus politiques. C'est ce qui a été fait avec l'inclusion dans l'accord de Sun City d'une clause sur la création d'une commission Vérité et Réconciliation à la sud-africaine. Rétrospectivement, il est clair qu'aucun des signataires de l'accord n'avait l'intention de soutenir cette commission et que, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, leur accord à Sun City était purement cosmétique. De retour au pays, il était hors de question de conférer la moindre effectivité à cette commission qui n'avait été qu'un organisme virtuel dans ses résultats, mais qui était bien réel dans ses factures (l'inactivité de cette coquille vide durant les trois ans a tout de même eu un coût !). Peu après l'élection de 2006, ses membres dirigeants avaient esquissé, sans succès, une timide tentative de pérennisation de leur structure en expliquant publiquement à quel point elle serait nécessaire à la III^e République. La promotion de la justice transitionnelle qui a été un des créneaux des Nations unies en RDC a été victime de l'expérience malheureuse de la transition. La tentative de prolongement de

cette commission n'a pas porté ses fruits parmi les bailleurs, bien qu'en termes de marketing politique et financier, il soit plus avantageux de financer la justice transitionnelle (moins chère, avec des résultats normalement plus rapides) que la réforme de la justice « ordinaire ». Finalement, en RDC, ce n'est pas la voie de la justice transitionnelle qui a été priorisée, mais celle de la transition de la justice.

Liée à la problématique de la justice transitionnelle, la question des réparations ne manque pas de se poser dans un pays où les violations des droits de l'homme et la pauvreté sont aussi massives (de Greiff 2006). Les responsables du fonds au profit des victimes rattaché à la CPI ont lancé, en septembre 2008 à La Haye, un appel aux dons, afin de réunir 10 millions d'euros pour venir en aide à 1,7 million de victimes de violences sexuelles en République démocratique du Congo, au Nord de l'Ouganda, en République centrafricaine et au Darfour. Ce fonds intervient au profit des victimes de crimes jugés par la CPI par « la réhabilitation physique, le soutien psychosocial et des formations professionnelles ». Certains argumentent pour indemniser les victimes congolaises. Les populations y sont très favorables, car elles ont assimilé le principe des indemnisations existant en droit coutumier et nourrissent une attente financière à l'égard de la justice internationale. Cette attente, difficile à gérer et surtout à satisfaire, peut se tourner en amertume, voire en hostilité, si elle est déçue, ce qui est en partie inévitable comme l'a montré la commission Vérité et Réconciliation sud-africaine. À ce titre, il importe de se demander quel sens donner aux demandes de réparations émises par les populations victimes : s'agit-il d'une demande d'aide matérielle rapide pour faire face à une pauvreté constante ou d'une demande de réparation des atteintes physiques et morales commises contre des victimes innocentes ?

La question de la justice coutumière fait aussi partie des débats qui traversent la réforme de la justice (Le Roy 2004). Face au retard de l'implantation des tribunaux de paix et la distance séparant les tribunaux des justiciables en milieu rural, les juridictions coutumières sont les seuls tribunaux de proximité appelés à trancher les litiges entre personnes physiques, souvent au mépris des règles de compétence du droit congolais. Selon la loi congolaise, les tribunaux coutumiers ne doivent en théorie trancher que les litiges civils, mais dans la pratique, ils jugent aussi les affaires pénales. La place de la justice coutumière (ou plutôt faudrait-il parler *des* justices coutumières) reste à définir. Les autorités congolaises sont en faveur de l'extension de la justice moderne et de l'extinction de la justice coutumière. En zone rurale, cette dernière reste une réalité incontournable, malheureusement souvent contraire aux droits de l'homme, ne serait-ce que parce qu'elle consacre l'infériorité du statut de la femme par rapport à l'homme. Sur ce sujet pour longtemps en débat, la différence d'approche des autorités nationales et des acteurs internationaux est révélatrice : les premiers voient la justice traditionnelle comme un archaïsme persistant grâce aux carences matérielles de l'appareil judiciaire moderne, les

seconds y voient un mode de résolution des problèmes locaux effectif, alternatif et légitime aux yeux des populations, mais souvent contraire aux valeurs universelles des droits de l'homme. Ces deux appréhensions diamétralement opposées négligent la dimension réelle de la question de la justice traditionnelle en RDC et dans le reste de l'Afrique concernant la distribution du pouvoir local entre des autorités traditionnelles résilientes et des autorités modernes encore en phase d'affirmation. Finalement, dans leurs projets, les promoteurs de la réforme judiciaire cherchent à concilier la prise en compte d'une réalité sociologique africaine avec leurs propres exigences normatives, et ce, dans le cadre de l'appui à une réforme institutionnelle moderne.

Conclusion : des réformes de gouvernance en quête de stratégie

La réforme de la justice en RDC apparaît comme une nécessité à la recherche d'une stratégie : non une stratégie conceptuelle, mais une stratégie de mise en œuvre. Cette réforme ne vise pas seulement l'amélioration du fonctionnement d'un segment important de l'appareil d'État, elle vise aussi et surtout à rendre réels la démocratisation (séparation effective du pouvoir judiciaire et des deux autres pouvoirs) et le respect des droits de l'homme, avec comme horizon à long terme l'instauration d'un État de droit. La réforme de la justice met en évidence plusieurs traits structureaux de la RDC postconflit et invite à repenser les réformes de gouvernance. Parmi ces traits structureaux valables pour l'ensemble de l'Administration congolaise figurent : (i) l'installation des acteurs judiciaires dans une gouvernance informelle qu'ils dénoncent tout en en tirant profit ; (ii) l'état d'esprit prédémocratique régnant tant du côté des politiques que des magistrats dans leur ensemble peu soucieux d'une indépendance véritable ; (iii) un opportunisme généralisé et personnel vis-à-vis de toute forme d'aide.

On peut tirer une leçon congolaise de cette approche : les réformes de gouvernance pèchent plus par manque de volonté que par manque de moyens. D'une part, la mentalité de changement qu'elles impliquent reste à créer ; d'autre part, leur efficacité (provoquer des améliorations visibles) reste à démontrer pour que les acteurs locaux fassent le calcul rationnel du changement.

Le changement de gouvernance ne se décrète ni ne s'impose, encore moins de la part de bailleurs confrontés à la souveraineté incontournable de tout État (Manor 2007). Les résistances auxquelles sont confrontées les réformes de gouvernance ne mettent en doute ni leur bien-fondé (l'État de droit est encore loin d'être une réalité en RDC) ni leur pertinence (la RDC a besoin d'une justice rénovée pour réduire les violations des droits de l'homme et instaurer un minimum de sécurité juridique). En revanche, ces résistances risquent d'avoir raison des réformes en les neutralisant et en créant une « fatigue de l'aide ». À l'instar de la réforme judiciaire en RDC, les réformes de

gouvernance manquent de sens politique, elles restent trop souvent au niveau de la pensée institutionnelle, sans développer une intelligence politique des situations. Elles sont critiquables pour l'idéologie inavouée qu'elles véhiculent et la mondialisation des politiques publiques qu'elles induisent. Mais elles sont surtout critiquables pour leur manque d'efficacité à créer le changement voulu. Et ce, parce que les promoteurs de ces réformes (en l'occurrence les bailleurs institutionnels) ne voient pas la politique derrière la réforme et surtout ne veulent pas faire l'indispensable politique derrière la réforme. La part de stratégie inhérente à toute réforme publique est, au mieux, négligée et, au pire, oubliée (identifier les opposants et les alliés de la réforme, évaluer leurs rapports de force, analyser leurs motivations, anticiper leurs calculs, créer des alliances : bref, l'analyse stratégique des acteurs est omise). Les réformes de gouvernance constituent souvent des politiques publiques remarquablement conçues à grand renfort d'expertise étrangère, mais sans impact réel et durable, non pas parce qu'elles négligent les réalités contextuelles nationales, mais parce qu'elles ne prennent pas en compte les réalités de la « petite politique » propre à toute réforme (Cadiet et Richer 2003).

Loin d'être linéaire et rationnelle, la réforme de gouvernance est nécessairement un jeu d'influences entre bailleurs, gouvernement, acteurs et bénéficiaires du système judiciaire. Cette perspective stratégique est la seule à permettre d'atteindre certains résultats et à éviter une désillusion rapide des bailleurs. Cela implique d'intégrer le jeu des acteurs congolais dans la mise en œuvre de la réforme judiciaire congolaise (acteurs politiques et judiciaires) et, notamment, d'y inclure les éléments les plus réformateurs de la société civile, ultime bénéficiaire du renforcement de l'État de droit et des réformes institutionnelles. Cette inclusion de la société civile dans le processus de changement ne doit cependant pas être naïve et doit se garder de l'angélisme habituel qui appréhende la société civile comme un corps immunisé contre les maux dont souffre l'Administration (corruption, opportunisme...). Les réformes de gouvernance doivent donc essayer de ne pas impulser le changement uniquement de l'intérieur, mais de déployer un jeu de pouvoirs et contre-pouvoirs à la fois interne et externe.

Bibliographie

Sources citées

Cadiet, Loïc et Richer, Laurent. 2003. *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF.

de Greiff, Pablo. 2006. *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press.

Gamanda, Nenga Matadi. 2001. *La Question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Droit et idées nouvelles.

Le Roy, Étienne. 2004. *Les Africains et l'institution de la Justice*, Paris, Dalloz.

Manor, James. 2007. *Aid that Works, Successful Development in Fragile States*, Washington, World Bank.

Sources consultées

Akele Adau, Pierre et Sita-Akele Muila, Angélique. 2006. *Des lois indispensables pour l'application de la Constitution du 18 février 2006 de la RDC*, Kinshasa, Cepas.

Chataigner, Jean-Marc et Magro, Hervé. 2007. *États et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala.

Commission on Legal Empowerment of the Poor. 2008. *Making the Law Work for Everyone*, New York.

Cour des comptes. 2008. *Audit des dépenses publiques*, Kinshasa, février 2008.

Despouy, Leandro, Conseil des droits de l'homme. 2008. « Rapport du rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats », 11 avril 2008.

Feeley, Rebecca et Thomas-Jensen, Colin. 2008. *Getting Serious about Ending Conflict and Sexual Violence in Congo*, Washington, DC, Enough/Center for American Progress, mars 2008, « Strategy Paper », n° 15.

Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. 2004. « La justice sacrifiée sur l'autel de la transition », *La Lettre*, n° 387, juin 2004.

Global Rights. 2005. *SOS Justice. Quelle justice pour les populations vulnérables à l'Est de la RDC ?*, Washington, août 2005.

Gouvernement congolais. 2007. « Contrat de gouvernance », mars 2007.

Haut Conseil de la coopération internationale. 2001. *Les Non-dits de la bonne gouvernance*, Paris, Karthala.

Kilenda Kakengi Basila, Jean-Pierre. 2004. *L'Affaire des 315 magistrats de Kinshasa, Une purge néo-mobutiste*, Paris, L'Harmattan.

Ministère de la Justice et des Droits humains. 2008. « Plan d'action de réforme de la Justice », Kinshasa.

Mission conjointe multibailleurs. 2004. « Audit organisationnel du secteur de la Justice en République démocratique du Congo ».

Monuc. 2008. *Enquête spéciale sur les événements de février/mars au Bas-Congo*, Division des Droits de l'homme, mai 2008.

OCDE. 2005. « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement », mars 2005.

OCDE. 2007. *Manuel OCDE CAD sur la réforme des systèmes de sécurité*, Paris, OCDE.

République démocratique du Congo. 2006. « Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté ».

Pacéré, Titinga Frédéric, Conseil des droits de l'homme. 2008. « Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo », 29 février 2008.

Trefon, Theodore. 2007. *Parcours administratifs dans un État en faillite*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains », n° 74.

Vinck, Patrick, Pham, Phuong, Baldo, Suliman et Shigekane, Rachel. 2008. *Living with Fear*, Berkeley, Human Rights Center/ICTJ/Payson Center for International Development, août 2008.

Vircoulon, Thierry. 2004. « Transposer l'État de droit dans les "Failed States" ? Réflexions à partir d'une expérience africaine », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, premier trimestre 2004, n° 55, pp. 205-218.

Sites internet

www.enoughproject.org

www.globalrights.org

www.justice.gov.cd

www.rejusco.or

DE LA DETTE AU DÉVELOPPEMENT : UN CHEMIN SEMÉ D'EMBÛCHES

Arnaud Zacharie

Après une décennie de pillages et de guerres, la République démocratique du Congo a dû, au début des années 2000, régulariser sa position financière extérieure pour se reconnecter aux circuits financiers internationaux. S'en est suivie une gigantesque opération de restructuration de sa dette extérieure en 2002. Un programme de stabilisation macroéconomique et une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté suivront, censés être ponctués, à terme, par un allègement d'une partie de sa dette extérieure.

Malgré ces programmes, la situation économique et sociale de la RDC reste des plus fragile et le pays est loin d'être en mesure d'atteindre les objectifs du millénaire en 2015. Les taux de pauvreté et de malnutrition se sont notamment fortement dégradés depuis le début des années 1990, malgré l'énorme potentiel agricole du pays. Le budget de l'État reste très faible et dépend encore pour plus d'un tiers de l'assistance extérieure, ce qui empêche le gouvernement central de restituer, comme prévu par la Constitution, 40 % de ses recettes aux provinces et de financer en conséquence les stratégies de réduction de la pauvreté.

Les défis de la reconstruction économique et sociale du Congo sont multiples : il s'agit à la fois de développer des capacités productives et de garantir aux populations des « dividendes sociaux » de la démocratie, le tout sans enclencher un nouveau cycle d'endettement insoutenable. L'enjeu pour le gouvernement congolais consiste à reconstruire l'État et à promouvoir le développement économique et social dans un monde multipolaire où les puissances se concurrencent pour l'exploitation des ressources naturelles.

Le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté

Le programme de reconstruction économique et sociale du gouvernement congolais se fonde essentiellement sur le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), qui a lui-même inspiré la rédaction du Programme du gouvernement (2007-2011) publié en février 2007. Le DSCR s'inscrit dans la continuation du Document intérimaire de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP-I), adopté en mars 2002. Ce dernier s'articulait en trois piliers censés permettre la réalisation d'un cycle de développement par étapes. Le premier pilier (« Paix et bonne gouvernance ») visait à restaurer et consolider la paix intérieure (réconciliation et réinsertion des enfants soldats), à prendre en

charge les victimes des conflits (désarmement, destruction des armes, réinsertion des combattants démobilisés, réhabilitation des infrastructures), à garantir la stabilité aux frontières (conférence des Grands Lacs sur la paix) et à assurer la bonne gouvernance politique (Constitution, élections libres), administrative (mise en place d'une administration décentralisée) et judiciaire (réforme du système judiciaire, promulgation d'une loi anticorruption, etc.). Le deuxième pilier (« Stabilisation macroéconomique et croissance propauvre ») compilait pas moins de neuf axes dans le but de garantir une croissance durable, ce qui impliquait, selon le document, la stabilisation du cadre macroéconomique, la libéralisation de l'économie, la réhabilitation des infrastructures et la relance des secteurs productifs. Enfin, le troisième pilier (« Dynamique communautaire ») concernait la stratégie d'appui à la dynamique communautaire, c'est-à-dire une stratégie en quatre axes prenant en compte les efforts des populations locales et privilégiant un processus de gestion participative au détriment d'une bureaucratisation partiellement responsable des échecs antérieurs. La mise en œuvre de cette stratégie en trois piliers avait également été divisée en trois phases : 2000-2002 (processus de paix et stabilisation macroéconomique), 2002-2005 (réhabilitation des infrastructures, du capital humain et des capacités de gouvernance) et 2005-2010 (relance de l'économie et croissance) (Zacharie 2003).

Le programme a permis d'atteindre quatre objectifs :

- vaincre l'hyperinflation – passée de 511 % à 4,4 % en 2003, pour remonter à 21,3 % en 2005 (République démocratique du Congo 2007a : 15) ;
- renouer avec un taux de croissance positif – passée de -2,1 % en 2001 à 6,5 % en 2005 (République démocratique du Congo 2006 : 31) ;
- rétablir la paix dans la majeure partie du territoire ;
- accompagner le processus de transition jusqu'aux élections du nouveau gouvernement.

En contrepartie, ce programme n'a eu qu'un impact mineur sur l'incidence de la pauvreté et la relance des secteurs productifs. Du retard a été pris dans la rédaction du document définitif, initialement prévu en 2005, et la non-conclusion en mars 2006 de la sixième revue du Programme économique du gouvernement avec le FMI a entraîné le gel des appuis budgétaires prévus et la mise en œuvre, d'avril à décembre 2006, d'un Programme de relais et de consolidation (PRC) comportant des conditionnalités plus contraignantes.

C'est finalement en juillet 2006 que le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté a été adopté par le gouvernement de transition, après trois versions intérimaires.

À partir d'un diagnostic sur la pauvreté (perceptions et profil de la pauvreté) et d'un diagnostic sectoriel et thématique, le document stratégique est construit sur cinq piliers :

- promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix ;
- consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ;
- améliorer l'accès aux services sociaux ;
- combattre le VIH-SIDA ;
- appuyer la dynamique communautaire.

Le DSCR, en tant que cadre unique de planification, représente le document de référence pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et des objectifs du millénaire. Il admet cependant clairement : « il va sans dire qu'il sera absolument difficile, sinon impossible, d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2015 » (République démocratique du Congo 2006 :14).

La mise en œuvre de ce DSCR dépend évidemment de la mobilisation de ressources suffisantes, décaissées dans les temps et absorbées et gérées de manière efficace, ce qui amène le DSCR à conclure que « la dépendance de la RDC vis-à-vis de l'assistance extérieure constitue l'une des contraintes majeures à son développement » (République démocratique du Congo 2006 : 102).

Le DSCR sert de cadre de référence au Programme 2007-2011, adopté en février 2007 par le nouveau gouvernement du Premier ministre Antoine Gizenga. Il s'appuie sur les cinq chantiers prioritaires définis par le président Joseph Kabila : les infrastructures, l'emploi, l'éducation, la santé, l'eau et l'électricité. Ce programme se veut un cadre de référence et un contrat de gouvernance fixant les orientations générales de l'action du nouveau gouvernement. Après un état des lieux sectoriels du pays, il définit les options fondamentales censées diriger l'action gouvernementale, ainsi que son coût, ses sources potentielles de financement et les mécanismes de mise en œuvre et de suivi.

Le financement du programme est estimé sur base du DSCR à 14,317 milliards de dollars sur les cinq ans de législature, dont 7,335 milliards sous forme de financements extérieurs espérés suite à l'adoption d'un nouveau programme avec le FMI et la Banque mondiale. Il est prévu que les cinq chantiers prioritaires définis par le président Kabila bénéficieront de 55 à 60 % de l'enveloppe globale. Un document de mise en œuvre du DSCR, le Cadre d'assistance pays (CAF), a été adopté et a donné lieu en juin 2007 à un résumé faisant office de programme prioritaire du gouvernement pour solliciter les bailleurs sur le court terme – le Programme d'action prioritaire du gouvernement (PAP) (République démocratique du Congo 2007b). Les bailleurs de fonds, réunis fin 2007 à Paris, ont annoncé la mobilisation de 4 milliards de dollars d'aide pour les trois prochaines années. Mais le financement du développement

du Congo demeure un défi de taille, notamment du fait que l'économie du pays reste « plombée » par la dette extérieure héritée de la période de Mobutu.

Les origines de la dette extérieure congolaise

La dette extérieure de la République démocratique du Congo trouve son origine dans les années de dictature de Mobutu, en période de guerre froide. Plaque tournante de la CIA, le Zaïre de Mobutu bénéficie à cette époque d'une aide extérieure de plusieurs centaines de millions de dollars annuels de la part de ses parrains occidentaux. Ces derniers laissent se développer un système de corruption et de détournement de fonds, ainsi que de financement d'« éléphants blancs » – à commencer par la ligne à haute tension Inga-Shaba –, à la base du cycle d'endettement extérieur qui conduira le pays à la banqueroute dans les années 1980. Après une période d'euphorie (1967-1972), due notamment à la bonne tenue du cours du cuivre, les nuages économiques se sont en effet vite amoncelés. Dès 1973, année de la « zaïrianisation » des entreprises étrangères, les difficultés financières voient le jour et ne cessent de s'aggraver au fur et à mesure des années.

En 1976, Mobutu est contraint de rétrocéder les entreprises étrangères « zaïrianisées » et de mettre sur pied un Comité de stabilisation supervisant l'application de deux programmes successifs (en 1976 et en 1977). Suite à l'échec de ce double programme, un troisième plan de stabilisation est mis en œuvre en 1979-1980 sous la supervision du FMI. La monnaie du pays est dévaluée pas moins de six fois entre novembre 1978 et février 1980. Cette succession de mesures ne suffit pas à enrayer la crise, mais Mobutu sait que son rôle géostratégique lui assure le bénéfice d'un flux extérieur continu pour boucler ses fins de mois.

Pendant, la crise de la dette du Tiers Monde, dont le Zaïre a été l'une des principales victimes en Afrique, bouleverse ce mécanisme bien huilé. La prolifération des eurodollars et des pétrodollars, dans un contexte international de taux d'intérêt réels négatifs, incite les pays en développement comme le Zaïre à emprunter massivement. Le retournement de la conjoncture internationale au début des années 1980, avec l'augmentation subite des taux d'intérêt sous l'impulsion de la politique monétaire américaine, rend progressivement ces pays insolvables.

Dès septembre 1983, le Zaïre fait partie des pays pionniers à passer sous la coupe des plans d'ajustement structurel concoctés par les institutions financières internationales pour sortir de la crise de la dette du Tiers Monde. Dans une période où le service de la dette mobilise plus des deux tiers des dépenses de l'État, les années de « traitement de choc » et d'« assainissement » débutent, orchestrées par le Premier ministre Kengo wa Dondo, en étroite collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. Les coupes sombres dans les dépenses

sociales poussent les populations à développer des stratégies de survie. Le budget de l'Éducation passe par exemple de 24 % à 7 % du budget total entre 1980 et 1986 (Zacharie *et al.* 2006). Les soins de santé deviennent payants et plus de la moitié des emplois des enseignants sont supprimés. Même Mobutu, habitué à disposer d'un cinquième des recettes de l'État et inquiet de voir sa cassette personnelle allégée, exprime son désaccord. Conçus avant tout pour assurer le remboursement des dettes, les programmes d'ajustement structurel provoquent finalement un accroissement dramatique de la pauvreté, une désintégration des structures de l'État et un « effet boule de neige » aggravant la situation d'endettement extérieur du pays.

Ce régime, agrémenté d'une succession impressionnante de rééchelonnements de dette (neuf, au total¹ !), perdure jusqu'à la fin de la guerre froide, qui, soudainement, fait de Mobutu une relique dictatoriale d'un temps désormais révolu. Ses frasques financières et politiques sont de moins en moins tolérées. Le massacre d'étudiants à l'université de Lubumbashi, en mai 1990, finit de ternir son image. Le Zaïre est définitivement lâché par la Belgique puis par les États-Unis, ses anciens parrains, avant que la Banque mondiale et le FMI claquent la porte à leur tour.

Sur fond de pillages et de guerres, dont la première allait provoquer la chute du dictateur en mai 1997, la décennie des années 1990 débouche ainsi sur une rupture avec les institutions financières internationales et sur l'arrêt presque total du paiement de la dette extérieure. Seuls quelques remboursements d'arriérés sont opérés par le gouvernement Kengo wa Dondo au milieu des années 1990, puis par Laurent Désiré Kabila en juin et juillet 1998, mais ils cessent respectivement dès le début de la première guerre (1996-1997), puis de la deuxième (août 1998). Au fur et à mesure des années, les intérêts continuent de courir et de gonfler le stock des arriérés, jusqu'à 500 millions de dollars par an. Au début des années 2000, la dette extérieure congolaise, qui équivalait une décennie plus tôt au montant estimé des biens mal acquis par Mobutu et son « clan » (8 milliards de dollars), atteint plus de 13 milliards de dollars. Plus de 70 % de cette dette est due aux créanciers bilatéraux du Club de Paris, dont les deux tiers à cinq pays (États-Unis, France, Belgique, Allemagne et Italie) (IMF juin 2003).

En définitive, les relations entre le Congo et les bailleurs de fonds internationaux n'auront guère été meilleures sous Laurent Désiré Kabila qu'à la fin de la dictature de Mobutu. Après sa prise de pouvoir en mai 1997, Kabila trace rapidement les grandes lignes du modèle de développement « endogène » et « panafricain » qu'il compte promouvoir. Il vise l'instauration d'une « économie sociale de marché » à partir d'un plan triennal basé sur la réhabilitation des infrastructures et des pouvoirs publics, sur la décentralisation des activités de

¹ La dette du Zaïre a été restructurée le 16 juin 1976, le 1^{er} décembre 1977, le 11 décembre 1979, le 9 juillet 1981, le 20 décembre 1983, le 18 septembre 1985, le 15 mai 1986, le 18 mai 1987 et le 23 juin 1989.

production au sein des collectivités locales et sur l'encadrement de ces activités par des « comités de pouvoir populaire ». Ce modèle de développement, bien accueilli dans divers milieux progressistes, n'a cependant jamais vu le jour.

En raison de l'état de délabrement dans lequel 32 ans de mobutisme ont plongé l'économie congolaise, ce programme nécessite d'importants financements extérieurs. Son coût est évalué à 3 milliards de dollars, dont 40 % en apports extérieurs. La conférence des Amis du Congo, organisée en décembre 1997 à Bruxelles dans le but de mobiliser ces apports extérieurs, mise sur un fonds de 1,2 milliard de dollars, dont 350 millions à charge de la communauté internationale et 500 millions à charge du secteur privé. Or, les créanciers extérieurs apprécient peu cette nécessité, alors que le programme n'offre qu'un rôle de second plan aux investisseurs internationaux. En outre, Laurent Désiré Kabila ne fait guère preuve de diplomatie envers les ambassadeurs européens et américains. Il a, par exemple, refusé, en février 1998, de recevoir l'envoyé du président Clinton, Jesse Jackson, sous prétexte que ce dernier ne l'avait pas averti de sa rencontre avec Étienne Tshisekedi, devenu son rival politique. Kabila effectue sa première visite à l'étranger en Chine, avant de se rendre en Libye (avril 1998), puis à Cuba (juillet 1998), autant de destinations très peu appréciées par l'Administration Clinton qui avait pourtant contribué à la victoire de l'Alliance des forces démocratiques de libération (AFDL) en mai 1997.

Le président Kabila, contraint de « couvrir » les massacres perpétrés par ses troupes, tente d'entraver les investigations menées par la Commission des droits de l'homme de l'ONU concernant les allégations de violations des droits humains opérées par l'AFDL et ses alliés durant la guerre de 1996-1997. Un premier rapport de Roberto Garreton (1997) conclut que l'AFDL et ses alliés sont responsables de la majorité de ces violations. Après moult tractations et énervements entre l'ONU et Kabila, ce dernier est contraint d'accepter une mission d'investigation. Celle-ci recueille une série de témoignages confirmant l'étendue des massacres opérés durant la « première guerre » (ONU 2 juillet 1998). L'image de Kabila sera durablement ternie par cette affaire.

Enfin, les rebelles du *Hutu Power* n'ont été que partiellement défaits lors de la guerre de 1996-1997. Une partie d'entre eux s'est reconstituée au Nord-Est de la République démocratique du Congo, en même temps que ses alliés hutus burundais, les rebelles de la Lord's Resistance Army (LRA)² et les anciennes troupes d'Amin Dada³. Ces rebelles se font de plus en plus menaçants aux frontières rwandaise, ougandaise et burundaise, sans guère de réaction de Laurent Désiré Kabila, qui, il est vrai, ne dispose pas d'une armée digne de ce nom. Pire, cette armée est de plus en plus divisée entre « rwandophones »

² La LRA, dirigée par Joseph Kony, est un groupe rebelle soutenu à l'époque par le Soudan contre l'Ouganda.

³ Une autre guérilla soutenue à l'époque par le Soudan contre l'Ouganda, le West Nile's Bank Front, avait parmi ses leaders le fils d'Amin Dada.

et Katangais, ces derniers allant jusqu'à escorter des miliciens du *Hutu Power* vers la frontière rwandaise pour relancer la guerre au Rwanda.

La cote de popularité de Laurent Désiré Kabila reste élevée au sein des populations congolaises et les sondages le donnent largement vainqueur en cas d'élection présidentielle face à Tshisekedi. Cette conjonction d'éléments fédère cependant les récriminations internationales envers lui. L'Ouganda, le Rwanda et le Burundi, qui l'ont soutenu contre Mobutu, l'accusent de ne rien faire pour empêcher les attaques et infiltrations des rebelles opérant depuis le territoire congolais. Ils le soupçonnent même progressivement de les faciliter. Les États-Unis condamnent son autocratie et son manque de coopération avec les milieux d'affaires américains. La Belgique, lassée d'être tenue à l'écart et comparée à un « État terroriste », cache difficilement son aversion pour le régime Kabila. La France et ses alliés africains, défaits avec les troupes de Mobutu et qui avaient juste réussi à « rebondir » au Congo-Brazzaville en appuyant Denis Sassou Nguesso en juin 1997, observent ces évolutions avec attention.

La guerre qui éclate durant l'été 1998 marque ainsi la fin programmée de l'ancien maquisard qui, malgré sa popularité interne, s'est, en une année, créé beaucoup d'ennemis à l'extérieur.

La restructuration de la dette extérieure congolaise

En 2001, le retour de la République démocratique du Congo dans le giron financier international bute sur un problème : sa dépendance aux financements extérieurs pour sa reconstruction oblige le pays à régler de manière urgente le problème de ses arriérés, pour régulariser sa situation financière, profiter de nouveaux prêts et participer à l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). La réaction de Joseph Kabila et de son ministre des Finances ne se fait pas attendre : les remboursements reprennent à partir de 2002. Cette régularisation permet au gouvernement congolais d'accéder à une importante opération de restructuration de sa dette en deux phases et d'entrer dans le cadre de l'initiative PPTE.

La première phase, de juin à juillet 2002, consiste à régler le remboursement des arriérés congolais au FMI et à la Banque mondiale. Le processus vise à garantir le remboursement des anciennes dettes impayées par une opération de « consolidation » : il s'agit de remplacer les arriérés par de nouvelles dettes à un taux d'intérêt « concessionnel ». Concrètement, quatre pays (Belgique, France, Suède, Afrique du Sud) prêtent la somme nécessaire au gouvernement congolais pour qu'il rembourse ses arriérés au FMI. Ce dernier prête la somme nécessaire (522 millions de dollars) au gouvernement congolais pour qu'il rembourse ces prêts d'États. Dans le même temps, la Banque mondiale prête 330 millions de dollars au Congo pour que le pays liquide ses arriérés à son égard. Au final, la République démocratique du Congo troque ses arriérés

multilatéraux contre une nouvelle dette due au FMI et à la Banque mondiale. Un mécanisme d'apurement est également conclu avec la Banque africaine de développement.

La seconde phase, en septembre 2002, consiste à restructurer la dette congolaise due aux quatorze pays créanciers rassemblés dans le Club de Paris. Cette dette est évaluée à 10,3 milliards de dollars, dont près de 90 % sont des arriérés accumulés depuis le dernier accord entre le Club de Paris et le Zaïre de Mobutu, en 1989. L'accord de septembre 2002 débouche sur l'annulation de 4,6 milliards de dollars de dettes – ce qui correspond au montant des arriérés sur le principal de la dette extérieure congolaise – et sur le rééchelonnement de 4,3 autres milliards.

Si l'on additionne la portée des deux phases de l'opération, 60 % de la dette extérieure congolaise ont été restructurés. L'allègement a permis une réduction du service de la dette de 36 millions de dollars en 2003, de 100 millions en 2004 et de 173 millions en 2005. De leur côté, les bailleurs de fonds qui ont financé cette opération comptabilisent ces montants en aide publique au développement, ce qui leur permet simultanément d'afficher des montants d'aide en hausse : sur les 8,5 milliards de dollars d'augmentation de l'aide à destination de l'Afrique subsaharienne entre 2001 et 2003, 5,1 milliards proviennent de la seule opération d'allègement de la dette du Congo (World Bank 2005).

Cette dette extérieure est un archétype de la doctrine de la « dette odieuse » qui existe dans le droit international. Selon Alexander Sack, théoricien de cette doctrine : « Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas selon les besoins et les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'État entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la Nation : c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée. Par conséquent, elle tombe avec la chute de ce pouvoir » (Adams 1991 : 15). La Banque mondiale et la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement ont successivement réalisé une étude sur cette doctrine. Comme le souligne Joseph Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale : « Quand le FMI et la Banque mondiale prêtaient de l'argent à Mobutu [...] ils savaient (ou auraient dû savoir) que ces sommes, pour l'essentiel, ne serviraient pas à aider les pauvres de ce pays, mais à enrichir Mobutu. On payait ce dirigeant corrompu pour qu'il maintienne son pays fermement aligné sur l'Occident. Beaucoup estiment injuste que les contribuables des pays qui se trouvaient dans cette situation soient tenus de rembourser les prêts consentis à des gouvernants corrompus qui ne les représentaient pas » (Stiglitz 2002 : 312). Au lieu de l'effacer, on a « consolidé » cette dette.

Le paradoxe de cette gigantesque restructuration réside dans la reprise des remboursements, interrompus durant les années 1990. Le fardeau budgétaire de la dette léguée par Mobutu continue dès lors de peser sur la reconstruction

du pays, mais de manière « consolidée ». En 2001, le service de la dette non restructurée atteint 218 % des revenus de l'État et n'est pas assuré du tout. Il reprend en 2002, pour atteindre 22 % des revenus gouvernementaux en 2003, une fois l'opération de restructuration entamée (IMF juin 2003 : 43).

En définitive, cette gigantesque opération de restructuration consiste à refinancer de vieilles dettes impayables et impayées par de nouveaux emprunts à taux avantageux, et d'en annuler et en rééchelonner une partie. Du coup, le monticule de dettes impayables est remplacé par un stock plus modeste de dettes, jugé « soutenable » par les projections du FMI et pesant sur le maigre budget congolais.

La gestion de la dette extérieure par le gouvernement de transition

Le gouvernement de transition « inclusif », entré en fonction le 30 juin 2003, s'est appliqué à gérer la restructuration de la dette extérieure et à reprendre les remboursements. La restructuration de la dette et l'adoption d'un Document intérimaire de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP-I) en 2002 ont permis au pays d'atteindre le « point de décision » de l'initiative PPTE, le 24 juillet 2003. À ce stade de « mi-parcours » de l'initiative, la République démocratique du Congo reçoit une modeste aide intérimaire et le staff du FMI calcule le montant de l'allègement de dette que le pays peut recevoir au « point d'achèvement » de l'initiative, repoussé à plusieurs reprises. L'atteinte de ce point d'achèvement permettra non seulement à la République démocratique du Congo de bénéficier de l'allègement prévu dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, mais aussi d'être éligible pour un allègement prévu dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) lancée par le G8 de Gleneagles (2005). Après réalisation intégrale, l'opération aura permis de restructurer plus de dix milliards de dollars d'arriérés issus de la dette extérieure accumulée par le régime Mobutu.

L'intégralité des paiements est assurée en 2004 et le gouvernement négocie en 2004-2005 un accord bilatéral avec les créanciers du Club de Paris pour obtenir l'allègement prévu au terme du parcours de l'initiative PPTE. Le gouvernement de transition engage également une firme d'audit pour renégocier les termes et les conditions des accords signés avec chaque créancier commercial individuel, pour négocier ensuite des allègements dans des termes similaires à ceux de l'initiative PPTE. Mi-2005, le gouvernement signe des accords avec 32 créanciers commerciaux.

Le gouvernement avait signé plusieurs programmes financés par les institutions financières internationales. Les financements par tranches impliquent que les critères de performance prédéfinis aient été atteints. Or le rythme des réformes n'est pas aussi rapide qu'escompté. Le Document final de stratégies

de réduction de la pauvreté (DSRP), qui fait suite au DSRP intérimaire adopté en mars 2002, n'est publié qu'en juillet 2006 et le point d'achèvement de l'initiative PPTE est repoussé à trois reprises (de fin 2006 au second semestre 2007, puis à mi-2008 et, une troisième fois, à la fin 2009 dans le meilleur des cas). Ces aspects retardent d'autant l'échéance des allègements prévus. Par ailleurs, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), conclue avec le FMI en juin 2002, est prolongée jusqu'en mars 2006, mais les réformes structurelles sont jugées trop lentes et trois critères de performances ne sont pas atteints. Cela contraint le gouvernement à solliciter un Programme relais de consolidation (PRC) pour la période avril-décembre 2006.

Durant la période des élections, le gouvernement fait face à un déficit fiscal estimé à 70 millions de dollars (0,8 % du PIB) au quatrième trimestre 2006. Cela ne pose pas de difficulté pour rembourser l'intégralité des dettes dues aux créanciers prioritaires (les institutions financières internationales). En revanche, les dettes dues aux créanciers bilatéraux du Club de Paris sont impayées depuis juillet 2006 (pour un montant de 52 millions de dollars). Cette suspension de paiements permet à la RDC d'augmenter ses réserves à 190 millions de dollars en mai 2007, soit à peine un peu plus de trois semaines d'importations (IMF septembre 2007 : 8).

Le produit intérieur brut (PIB) congolais augmente entre 2004 et 2006 de 6,5 % par an (stimulé par les secteurs minier, de la construction et des télécommunications) et les indicateurs macroéconomiques se sont stabilisés. Mais les conditionnalités des programmes financés par les institutions financières internationales impliquent une politique de libéralisation commerciale des importations comme des exportations. Le FMI estime que le degré de libéralisation de l'économie congolaise est désormais suffisamment élevé et qu'il devrait encore augmenter suite aux accords de partenariat économique (APE) négociés avec l'Union européenne et aux accords négociés avec les États-Unis (Agoa). En raison de la faiblesse de ses capacités productives et de ses revenus, la République démocratique du Congo entretient un déficit chronique la rendant très vulnérable aux chocs extérieurs.

Si les revenus d'exportation de marchandises, essentiellement alimentés par l'exportation de diamants et de pétrole, sont en hausse, passant de 1,8 à 2,3 milliards de dollars entre 2004 et 2006, le montant des importations augmente plus rapidement, de 2 à 2,8 milliards, tandis que la balance des services est largement déficitaire (-533 millions de dollars en 2006). En conséquence, la balance des comptes courants est structurellement dans le rouge (-404 millions de dollars en 2006) et seuls les investissements directs étrangers (IDE) et des montants d'aide et d'allègements de nature exceptionnelle permettent de limiter le déficit de la balance des paiements à 68 millions de dollars en 2006.

Une première analyse de la balance des paiements congolaise indique un déficit structurel comblé par une assistance exceptionnelle (déficit de

831 millions de dollars avant assistance exceptionnelle en 2006), mais une recherche plus affinée laisse apparaître une réalité plus pernicieuse. Étant donné l'importance de l'aide extérieure dans la composition des revenus et des dépenses du gouvernement, une part considérable de cette aide est liée à des importations de marchandises ou de services. En 2006, les importations de marchandises et de services reliées à l'aide représentent respectivement 649 et 240 millions de dollars. Si on y ajoute le paiement des intérêts de la dette (480 millions de dollars en 2006 selon le DSCR), on atteint un montant supérieur aux revenus propres du gouvernement.

En définitive, l'économie congolaise semble dépendante des allègements de dettes et des flux d'aide extérieure dont les conditions poussent vers une ouverture aux échanges extérieurs sans avoir développé préalablement de véritables capacités productives. Le déficit structurel et les faibles revenus qui en découlent contraignent le gouvernement à solliciter de nouveaux apports exceptionnels et à alimenter ce cercle pervers qui réduit fortement ses marges de manœuvre politiques.

Le poids de la dette avant et après l'allègement PPTE

Comme le souligne la première phrase de l'analyse conjointe du FMI et de la Banque mondiale sur la dette congolaise : « *The Democratic Republic of the Congo (DRC) is in debt distress* » (IMF et IDA 14 août 2007). À la fin 2006, le service de la dette extérieure représente 26 % des exportations, tandis que le stock de la dette (11,5 milliards de dollars) représente 300 % des exportations, 90 % du PIB et 700 % des revenus du gouvernement. Plus de la moitié du stock de la dette congolaise (plus de 6 milliards de dollars) est due aux États membres du Club de Paris et 4,6 milliards sont dus aux institutions multilatérales.

Le montant de l'allègement prévu après atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, calculé au « point de décision » de l'initiative en 2003, s'élève à 6,3 milliards de dollars. Cet allègement opéré, le stock de la dette devrait diminuer à 16 % du PIB, 48 % des exportations et 114 % des revenus du gouvernement, selon les projections de la Banque et du FMI. Ces projections se basent sur une croissance de 8 % et une augmentation des exportations de 11,4 % par an, entre 2008 et 2012. L'analyse des deux institutions conclut dès lors avec prudence que « même après avoir atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et avoir bénéficié de l'allègement de dette des initiatives PPTE et IADM, la RDC demeure vulnérable aux chocs que peut provoquer une diminution des exportations et de la croissance économique » (IMF et IDA 14 août 2007 : 7).

Indicateurs de la dette extérieure de la RDC avant allègement en 2006

Indicateurs	
Ratio stock dette/PIB	98 %
Ratio stock dette/exportations	309 %
Ratio stock dette/revenus	742 %
Ratio service dette/exportations	30 %
Ratio service dette/revenus hors dons	73 %

Source : FMI et Banque mondiale (2007).

Le FMI réalise des projections jusqu'en 2024 pour évaluer la « viabilité » de la dette extérieure congolaise. Celle-ci se mesure par la capacité du gouvernement à en assurer le service à partir de revenus d'exportation suffisants. Ce cadre est critiqué, non seulement parce qu'il ne prend en compte que des critères exclusivement macroéconomiques et non sociaux, mais aussi parce que les projections qui les sous-tendent se sont, par le passé, révélées surévaluées, que ce soit en matière de croissance du PIB ou d'augmentation de l'aide et des revenus d'exportation. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED 2004 : 3) : « Les biais de l'analyse de la viabilité de l'endettement – et en particulier, des hypothèses constamment et excessivement optimistes quant à la croissance de l'économie et des exportations – signifient que les calculs des seuils de viabilité de l'endettement basés sur les ratios dette/exportations et dette/revenus sont des indicateurs inadéquats des liens entre pauvreté et endettement. »

Quoi qu'il en soit, le FMI estime les dettes à payer et les nouveaux prêts octroyés d'ici 2024 (IMF octobre 2005 : 96-100). Dans le scénario retenu, la valeur nette actualisée de la dette congolaise se stabilise en dessous de 70 % pour atteindre 67 % en 2024, soit largement sous le plafond des 150 % à ne pas dépasser selon le cadre de « viabilité » des institutions financières internationales⁴. L'introduction de légères variations suffit à laisser augurer un avenir moins radieux. Une simple augmentation de 2 % des taux d'intérêt sur les prochains emprunts aboutit à un ratio de 157 % en 2024. Plus grave, le scénario du choc sur les exportations aboutit à un ratio d'environ 150 % sur la période 2007-2009 et celui de revenus ou d'aide, moins élevé que prévu, à un ratio de plus de 200 %. L'analyse du FMI conclut sobrement que « diverses simulations suggèrent que la dette pourrait augmenter sensiblement en présence d'un choc externe. La République démocratique du Congo semble particulièrement

⁴ Selon les critères du FMI, une dette extérieure est soutenable lorsque son montant en valeur nette actualisée ne dépasse pas 150 % des exportations, c'est-à-dire lorsque le stock de la dette représente une fois et demie la valeur des exportations annuelles.

vulnérable à un choc sur les exportations et à l'apparition simultanée de plus petits chocs. [...] En conclusion, les résultats de l'analyse suggèrent que si la dette de la RDC semble être sous contrôle, des risques subsistent » (IMF octobre 2005 : 97).

Or, il est question de « choc externe » depuis la chute, au second semestre 2008, des cours des produits miniers sur les marchés mondiaux. Le manque à gagner qui en découle pour les exportations congolaises affecte d'autant les données du cadre de viabilité de la dette congolaise retenu par le FMI. Ses réserves de devises fondant à la suite de la chute des cours des matières premières provoquée par la crise mondiale, la République démocratique du Congo devient incapable de payer toutes les charges du service de sa dette extérieure. Comme le résume Jean-Claude Masangu, le gouverneur de la Banque centrale congolaise, suite à ce nouveau choc externe : « Le Congo est exposé au risque d'illiquidité générale ou d'arrêt de programme avec le FMI » (*La Libre Belgique*, 14 janvier 2009).

Un chemin semé d'embûches

Après une courte période d'euphorie durant les années 1967-1972, l'économie congolaise sombre, à la suite de l'échec de la « zaïrianisation » et de l'éclatement de la crise de la dette extérieure au début des années 1980. Malgré des rééchelonnements à répétition et la mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel, la situation se dégrade jusqu'à la fin de la guerre froide et la rupture entre Mobutu et la communauté internationale. Après une décennie de pillages et de guerres, la RDC régularise sa position financière extérieure pour se reconnecter aux circuits financiers internationaux. C'est pourquoi le pays opère une restructuration de sa dette extérieure et adopte un Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR).

Malgré cette « reconnexion », la RDC ne bénéficie pas de l'allègement de 6,3 milliards de dollars de dettes prévu en 2003. Les investissements massifs annoncés par la Chine en septembre 2007 suscitent de vifs débats et redistribuent partiellement les cartes du financement du développement congolais. Certains bailleurs occidentaux manifestent leur mécontentement de voir les bénéficiaires de l'allègement de dette prévu profiter à la Chine, qui se voit confier l'exploitation de gisements miniers de premier plan. La tension est d'autant plus vive que les contrats miniers signés durant la transition sont censés être revisités. L'allègement de dette prévu mi-2008 après deux reports est une nouvelle fois reporté, sous prétexte que le FMI devait au préalable analyser l'impact des investissements chinois sur la stabilité financière du pays. Les conclusions du FMI tombent au cours d'un communiqué du 20 décembre 2008 : l'accord de coopération sino-congolais devra être rendu compatible avec l'exigence

de viabilité de la dette congolaise. En d'autres termes, l'allègement de dette promis au Congo ne sera octroyé que si le contrat chinois est renégocié.

Ainsi, malgré une opération de restructuration de la dette et de multiples programmes de reconstruction/réhabilitation, le Congo reste un pays surendetté et fait face à d'importantes pénuries budgétaires. La crise économique qui éclate au second semestre 2008 dégrade fortement les indicateurs de viabilité de la dette congolaise : les revenus d'exportation chutent fortement, les réserves de change fondent et la Banque centrale augmente radicalement son taux d'intérêt. Victime de violents chocs externes, la République démocratique du Congo, au bord de la rupture de liquidités, se retrouve incapable de payer l'intégralité d'une dette qui hypothèque lourdement le développement social des populations locales qui avaient pourtant espéré profiter rapidement du retour à la démocratie. Celle-ci compromet en outre le retour à la paix durable, du fait qu'elle empêche le gouvernement d'assurer des rémunérations décentes aux militaires et aux forces de sécurité, qui se révèlent incapables de maintenir l'ordre et la sécurité des populations civiles.

L'annulation de cette dette « odieuse » n'est pas une fin en soi. Il faut en effet s'assurer que les fonds libérés sont dépensés efficacement dans les stratégies de développement et les chantiers de la reconstruction. Cela implique avant tout de s'assurer que cette annulation de dette mobilise des fonds véritablement additionnels pour le budget congolais. Or, plusieurs écueils rendent cette perspective hypothétique.

D'une part, le gouvernement congolais devra se prémunir contre les « fonds vautours », ces fonds spécialisés qui rachètent au rabais sur le marché secondaire de vieilles dettes de pays pauvres avant de les attaquer en justice et leur réclamer le prix fort une fois leur solvabilité retrouvée⁵. Il devra aussi s'assurer de ne pas réamorcer démesurément la pompe des emprunts extérieurs et que les taux liés à ses nouveaux emprunts sont concessionnels.

D'autre part, les bailleurs devront éviter, selon les engagements pris en 2002 au sommet mondial de Monterrey, de diminuer leur aide après l'octroi de l'allègement de dette : ce dernier ne permet pas de dégager des fonds additionnels et d'accentuer les marges de manœuvre du pays bénéficiaire. Les bailleurs devront en outre s'assurer que l'aide additionnelle est prioritairement destinée à la stratégie de réduction de la pauvreté.

⁵ La RDC a été victime des fonds vautours, avant même d'avoir bénéficié de l'allègement de dette PPTTE. Dès 2004, le fonds FG Hemisphere, dont le siège est situé dans le Delaware aux États-Unis, avait acheté pour 18 millions de dollars une créance impayée d'une valeur nominale de 104 millions de dollars à la SNEL (l'entreprise publique congolaise d'électricité). Restait à attendre que le Congo retrouve un peu d'oxygène financier. Une fois le contrat avec la Chine rendu public, FG Hemisphere est passé à l'attaque et, après une première tentative avortée devant le tribunal de Hong-Kong, a eu gain de cause en janvier 2009 devant un tribunal sud-africain qui l'autorise à saisir pendant les quinze prochaines années les recettes escomptées par la SNEL sur le courant vendu à l'Afrique du Sud, soit un montant de 105 millions de dollars qui représente deux fois et demi le budget congolais de la santé en 2009 .

Ces écueils ne pourront être surmontés que si le gouvernement congolais et les bailleurs internationaux respectent une charte commune de responsabilité financière. Autant de conditions qui cadrent difficilement avec la compétition mondiale pour l'accès aux ressources naturelles dont l'État congolais en reconstruction est un des nombreux théâtres.

Dans le contexte de la nouvelle concurrence entre bailleurs de fonds, plusieurs défis se posent au gouvernement congolais. Tout l'enjeu consiste à profiter de cet engouement pour mobiliser les fonds nécessaires à la réalisation des cinq chantiers, et de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du gouvernement. La formule qui consiste à attirer des investissements miniers en contrepartie d'investissements dans les infrastructures sociales est en soi susceptible de promouvoir simultanément le développement des capacités productives et des services sociaux du pays. Ce scénario idyllique est conditionné par de multiples facteurs : le contrôle des clauses des contrats nécessite des moyens administratifs adéquats ; la mobilisation des fonds dans les stratégies appropriées implique un alignement des bailleurs et une gestion rigoureuse des moyens ; les marges de manœuvre budgétaires dépendent de rentrées fiscales que les contrats miniers ont tendance à négliger ; le remboursement des prêts et la rentabilité des investissements dépendent de divers facteurs, à commencer par la paix, la stabilité juridique et le rendement des investissements opérés.

En définitive, la reconstruction économique et sociale du Congo dépend de la capacité du gouvernement à promouvoir les investissements productifs et à mobiliser des moyens budgétaires pour créer suffisamment de richesses et les répartir équitablement : un chemin semé d'embûches.

Bibliographie

Adams, Patricia. 1991. *Odious Debts: Loose Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*, Toronto, Probe International/Erathscan.

CNUCED. 2004. « Le développement économique en Afrique. Soutenabilité de la dette : oasis ou mirage ? », Aperçu général, Genève, Nations unies.

Garreton, Robert. 1997. « Rapport sur les allégations de massacres et autres atteintes aux droits de l'homme ayant eu lieu à l'Est du Zaïre (RDC) depuis septembre 1996 », Genève, Nations unies/Commission des droits de l'homme.

IMF. 2003. « Democratic Republic of the Congo: 2003 Article IV Consultation », Washington, DC, juin 2003.

IMF. 2005. « Democratic Republic of the Congo: 2005 Article IV Consultation », Washington, DC, octobre 2005.

IMF. 2007. « Democratic Republic of the Congo: 2007 Article IV Consultation », Washington, DC, septembre 2007.

IMF et IDA. 2007. « Democratic Republic of the Congo: Joint Fund/World Bank Debt Sustainability Analysis 2007 », Washington, DC, 14 août 2007.

ONU. 1998. « Rapport de la Mission d'enquête des Nations unies conduite par Kofi Amega », Nations unies, 2 juillet 1998.

République démocratique du Congo. 2006. « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté », Kinshasa.

République démocratique du Congo. 2007a. « Programme du gouvernement (2007-2011) », Kinshasa.

République démocratique du Congo. 2007b. « Programme d'action prioritaire du gouvernement – juillet 2007/juin 2008, Road-map du point d'achèvement », Kinshasa.

Stiglitz, Joseph. 2002. *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard.

World Bank. 2005. *Global Monitoring Report*, Washington, DC.

Zacharie, Arnaud. 2003. « La stratégie DSRP-PPTE en RD Congo », Bruxelles, CNCD.

Zacharie, Arnaud, Ruiz, Marta, Zé, Oumou et Padilla, Francisco. 2006. *Les Objectifs du millénaire et l'Éducation en Afrique*, Bruxelles, CWBCI.

« MONSIEUR LE PRÉSIDENT, VOUS N'AVEZ PAS D'ARMÉE... » LA RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ VUE DU KIVU

Hans Hoebeke, Henri Boshoff et Koen Vlassenroot

Introduction

L'amélioration de la sécurité humaine et l'établissement de l'autorité étatique sur l'entièreté du territoire national restent les priorités centrales de la consolidation de la stabilité en République démocratique du Congo. La Réforme du secteur de sécurité – ou RSS – est l'un des instruments politiques primordiaux de la « boîte à outils » dont disposent les acteurs nationaux et internationaux pour atteindre ces objectifs spécifiques. Elle devrait être une priorité pour la communauté internationale et le devenir pour le gouvernement congolais. En tant qu'élément essentiel de son plan de désengagement, la RSS est au cœur des activités de la Mission d'observation des Nations unies au Congo, la Monuc. Cependant, force est de constater que peu de progrès sont réalisés à ce jour en matière de réforme de l'appareil sécuritaire congolais. Dans l'ensemble des domaines relatifs à la RSS, la réponse est limitée et (trop) lente. Qui plus est, le Programme national crucial de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), mis en place en 2003, est resté inactif pendant plus de deux ans (2006-2008), en raison de graves préoccupations des bailleurs de fonds quant à sa gestion. Certaines indications pointent du doigt des pratiques de mauvaise gestion financière et de fraude au niveau de la structure nationale de mise en œuvre, la Conader (Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion).

Durant la dernière décennie de conflits, les opposants politiques ont utilisé la violence comme stratégie à la fois constante et légitime pour s'affronter sur le terrain politique. À l'heure actuelle encore, les leaders politiques persistent à faire usage de la force et maintiennent des milices pour garantir leur propre survie économique et politique. Dans les deux Kivu, de larges zones demeurent en dehors de tout contrôle gouvernemental. La situation prévalant dans les provinces sous l'autorité du gouvernement n'est pas nécessairement meilleure, dans la mesure où l'armée et les autres services sécuritaires étatiques ne sont pas supervisés de manière adéquate et ne sont pas suffisamment disciplinés. Certains acteurs clés, tant locaux que nationaux, se montrent plus efficaces dans l'organisation de l'insécurité que dans la contribution à la sécurité. *Ce statu quo* laisse la voie libre à l'exploitation dérégulée des ressources naturelles et à la collecte de taxes « illégales » par les agents de l'État. Le rôle et la présence de la communauté internationale, particulièrement de la Monuc, sont donc d'une importance capitale. Cette dernière permet l'accès aux populations, et évite un

retour à une confrontation militaire ouverte. En l'absence de progrès notables dans le domaine de la RSS, et donc d'une volonté et d'un engagement réel du gouvernement Kabila de restaurer le contrôle sur ses forces sécuritaires d'une manière impartiale, la présence de celle-ci restera d'une absolue nécessité.

Le manque d'avancées concrètes en matière de RSS et de DDR met en lumière le problème fondamental que rencontrent les stratégies de consolidation de la paix en période de transition, celui du transfert de l'appropriation politique aux autorités nationales. Si celui-ci constitue toujours un défi, il s'avère exceptionnellement difficile dans le cas de la RDC où la RSS touche à des questions politiques, sécuritaires et de souveraineté très sensibles. Une deuxième difficulté est l'instabilité chronique que connaît le pays, entre autres dans les provinces de l'Est. Le processus de paix et la période de transition qui s'ensuivit n'ont pu offrir de solution adéquate aux problèmes politico-sécuritaires de ces provinces. Les lacunes en matière de RSS peuvent être considérées à la fois comme un résultat et comme une cause de cette situation. Mener un exercice de RSS dans ces conditions revient, en effet, à réparer une voiture roulant à toute vitesse. Une troisième difficulté, enfin, est inhérente au fonctionnement de la communauté internationale. Si, dans le meilleur des cas, la coordination et la cohérence entre les bailleurs de fonds représentent toujours un défi, elles sont encore plus difficiles à mettre en place dans un pays comme la RDC où le gouvernement épouse une stratégie visant à éviter toute coordination externe. Ce chapitre analyse les problématiques mentionnées ci-dessus à travers l'étude des dynamiques politiques et sécuritaires en cours dans les provinces du Kivu. Plus généralement, il examine la mise en œuvre de la RSS depuis la période de transition. La discussion sur la RSS se limitera aux forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et ne touchera pas aux éléments concernant la police, le secteur judiciaire, le rôle du Parlement, des services de renseignement, des douanes...

Contexte

Les guerres congolaises (1996-1998 ; 1998-2003) ont constitué l'un des plus graves désastres humanitaires depuis la Seconde Guerre mondiale. Elles ont impliqué près de six nations africaines et plus d'une dizaine de groupes rebelles. Durant ces conflits, plus de trois millions de Congolais sont décédés, directement ou indirectement, des conséquences des confrontations armées (Coghlan *et al.* 2006). D'innombrables civils ont perdu leurs biens matériels et financiers, ont été obligés de fuir les affrontements et ont souffert des effets de la destruction des infrastructures et des réseaux familiaux, sociaux et économiques.

La combinaison de dynamiques de conflit locales, nationales et régionales est à la racine même de cette crise prolongée. Depuis le début des années 1990,

la compétition locale pour l'accès aux ressources économiques à l'Est du Congo est de plus en plus interconnectée à un processus plus vaste, lié à un mouvement d'effondrement étatique et à des dynamiques conflictuelles régionales. Alors qu'à l'origine la violence était principalement limitée aux parties orientales du pays, l'arrivée de plus d'un million de réfugiés hutu rwandais en 1994 sur le sol congolais bouleverse les jeux de pouvoir et les dynamiques locales de conflit, et les jumelle à une lutte régionale de pouvoir dans la région des Grands Lacs. Depuis les camps de réfugiés, les milices hutu rwandaises commencent à attaquer les populations locales tutsi au Zaïre et à provoquer le nouveau régime rwandais. Cette double menace sécuritaire croissante débouche sur la formation d'une coalition régionale hétérogène, comprenant des communautés congolaises d'origine rwandaise, des opposants politiques au régime de Mobutu ainsi que des pays voisins, Rwanda, Burundi et Ouganda – bientôt suivis par d'autres pays de la région. Bien que son objectif initial se focalise sur les problèmes de sécurité frontaliers, cette coalition n'a que peu de difficultés à passer au travers des défenses mobutistes affaiblies. Sept mois après son institution, en mai 1997, la coalition prend ainsi le pouvoir à Kinshasa et installe Laurent Désiré Kabila à la présidence du pays.

Ce que l'on croit être la fin d'une crise nationale et régionale entraîne bientôt un processus de fragmentation politique. Des désaccords grandissants entre le nouveau régime congolais et ses appuis étrangers provoquent, durant l'été 1998, la formation d'un mouvement rebelle contre Kabila père. L'apparition de ce groupement, à nouveau soutenu de l'extérieur par le Rwanda et l'Ouganda, déclenche la formation d'un complexe régional de guerre (dans lequel plusieurs États africains sont impliqués), l'établissement d'une multitude de milices locales (menant à la fragmentation totale du paysage politico-militaire) et la dissolution des agendas politiques dans des intérêts locaux et individuels. C'est pendant cette phase de conflit que la guerre du Congo acquiert une image de lutte entre des réseaux politico-militaires criminalisés visant à prendre le contrôle des immenses ressources naturelles du pays. Les belligérants – y compris plusieurs armées étrangères et leurs *proxies* ou alliés congolais – orientent consciemment leur lutte afin de pouvoir contrôler militairement les sites miniers.

Face à la complexité de cette guerre, la communauté internationale tente de faciliter les pourparlers de paix entre les différentes parties en présence. En 1999, ce processus ouvre la voie à la signature de l'accord de paix de Lusaka qui comprend le principe d'un dialogue intercongolais, suivi par le déploiement d'une force des Nations unies chargée de l'observation du cessez-le-feu. L'assassinat de Laurent Désiré Kabila en janvier 2001 s'avère, en réalité, le principal tournant dans les tentatives de résolution du conflit. En 2002, un important effort international, sous la direction de l'Afrique du Sud et de l'Union européenne (UE), débouche sur la signature d'une série d'accords régionaux et nationaux. En juillet 2002, un accord de paix est conclu entre les gouvernements congolais et rwandais. Les troupes rwandaises se retirent du sol congolais.

Un accord similaire sera signé ultérieurement entre la RDC et l'Ouganda. En décembre 2002, les parties congolaises du dialogue intercongolais signent, à Pretoria, un Accord global et inclusif. Après l'approbation de l'Acte final de cet accord de paix en 2003, un gouvernement transitionnel se met en place. Son objectif est l'établissement d'un nouveau cadre légal et institutionnel, la préparation d'élections générales et la réforme du secteur de sécurité. Par ailleurs, la Monuc reçoit un mandat plus important et ses capacités militaires sont renforcées¹. Parallèlement aux efforts du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, l'Union européenne et plusieurs de ses États membres augmentent significativement leur assistance et leur support financier à la réforme transitionnelle de l'État. Ainsi, parmi les initiatives soutenues internationalement pour faciliter le processus de paix et promouvoir la stabilité régionale, on compte le Comité international d'accompagnement de la transition (Ciat², dont le mandat prendra fin au terme de la période de transition), le programme multipays de démobilisation et de réintégration de la Banque mondiale (MDRP) et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL). Cet engagement international contribue à rétablir une certaine stabilité politique et favorise un redressement économique. Il assure également le fonctionnement de plusieurs institutions de la transition. Il facilite la préparation des élections nationales tenues en 2006 et soutient une nouvelle définition des relations régionales basées sur le principe de la coopération.

Deux priorités majeures sous-tendent l'organisation des élections : l'établissement de l'autorité gouvernementale à travers l'ensemble du pays et l'amélioration des conditions de sécurité. Ces deux priorités impliquent, en réalité, la mise en œuvre d'un programme global de DDR et de RRS. Le plan national de DDR (le PN-DDR), lancé en 2004, offre la possibilité aux combattants de réintégrer la société civile ou de rejoindre l'armée *via* un mécanisme unique et novateur, appelé le « tronc commun ». Ceux qui optent pour l'armée nationale sont « brassés³ » et forment la base de la structure opérationnelle initiale des FARDC.

La principale fonction du processus de « brassage » est de briser la chaîne de commandement des différents belligérants durant la phase de transition en vue des élections. Cependant, aucun processus de contrôle ou de vérification de

¹ La montée en puissance de la Monuc fut principalement le résultat des combats et de l'instabilité dans l'Ituri (nord-est de la RDC) en 2003 et dans les Kivu depuis 2004.

² Présidé par la Monuc et composé de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Belgique, du Canada, de la Chine, des États-Unis, de la France, du Gabon, de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de la Russie, de la Monuc et de la Zambie.

³ Le « brassage » est le terme général désignant le processus d'intégration des différents groupes armés congolais en une seule armée nationale. Ce processus implique le départ des différents groupes armés depuis leurs zones d'opérations et leur réinstallation dans d'autres zones. La différence avec le processus controversé de « mixage » (adopté au début de l'année 2007 pour les troupes de Nkunda dans le Nord-Kivu) réside spécifiquement dans cet élément de « délocalisation ». Une seconde différence réside dans le fait que le « mixage » n'a pas été non plus mis en œuvre au niveau le plus bas dans les unités.

ces combattants n'est mis en place. Dissoudre les différents groupes armés se révèle dès lors une tâche particulièrement ardue. Les différentes factions restent suspicieuses l'une envers l'autre et les acteurs politiques principaux contrôlent directement ou indirectement des parties de leurs anciennes milices.

Des progrès considérables sont accomplis durant la période de transition en termes de stabilisation et d'unification du pays. Les tensions dans les provinces du Kivu et à Kinshasa restent cependant très élevées. En témoignent des incidents graves tels que plusieurs tentatives avortées de coups d'État à Kinshasa, l'occupation en juin 2004 de Bukavu par le général Nkunda et le colonel Mutebutsi, ainsi que le massacre de Gatumba en août 2004. L'incident de Bukavu assombrit particulièrement les perspectives liées à la consolidation du processus de paix dans la mesure où il annonce le début de la confrontation entre le gouvernement Kabila et Laurent Nkunda. Cette opposition est la cause principale de la militarisation croissante de l'Est de la RDC par le gouvernement et du renforcement parallèle de la Monuc. Toutefois, Nkunda n'est pas la seule préoccupation sécuritaire. De vastes territoires à l'Est sont encore sous le contrôle des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et d'autres milices locales, tandis que la conduite des FARDC continue à susciter l'inquiétude.

La réforme du secteur de sécurité : un aperçu

Durant la transition, le contrôle politique du pouvoir central sur les différentes branches du système de sécurité est extrêmement faible. Les anciens belligérants ont en effet la capacité de maintenir des forces militaires parallèles très importantes. C'est le cas en particulier pour l'ancienne composante gouvernementale, comprenant notamment le Groupement spécial pour la sécurité présidentielle (GSSP, devenu la Garde républicaine)⁴. De même, les anciens mouvements rebelles tels que le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) et le Rassemblement congolais pour la démocratie-Goma (RCD-G) tentent de consolider leur contrôle sur un nombre considérable de « gardes du corps » non intégrés⁵ à Kinshasa et sur des unités armées dans leurs anciennes zones de contrôle – certes avec des succès variés. La situation politico-militaire à l'Est de la RDC est plus complexe. Plusieurs milices nationales⁶ et étrangères

⁴ Dont le nombre d'éléments est estimé à environ 12 000, principalement recrutés au Katanga et dans les deux Kivu.

⁵ Les vice-présidents du MLC et du RCD-G, Jean-Pierre Bemba et Azarias Ruberwa, ainsi que d'autres représentants d'anciens groupes armés sont restés protégés par des soldats de leur propres milices. Ces dernières et la Garde républicaine n'ont pas été concernées par le processus de « brassage ». Les négociations concernant l'intégration de ces forces dans l'armée nationale ou dans la police à travers le « brassage » n'ont débuté que durant la période électorale.

⁶ Le plus important des groupes armés domestiques est le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), une milice commandée par le général Laurent Nkunda, ancien membre du RCD-G. Le CNDP est principalement actif dans le Nord-Kivu et les estimations de sa capacité

y sont en effet présentes et rejettent le processus de paix ou essaient, comme en Ituri, de se repositionner pour maximiser les gains qu'elles peuvent tirer du processus de DDR.

Ces acteurs détériorent la situation sécuritaire et représentent une menace pour l'organisation des élections. Dans ce contexte, le processus de RSS devient la pièce centrale des efforts de reconstruction de la communauté internationale. Parmi les principaux acteurs internationaux agissant dans le domaine, on compte la Belgique, la France, l'Afrique du Sud, l'UE, l'Angola, la Monuc et, dans une moindre mesure, la Grande-Bretagne, les États-Unis et les Pays-Bas. Durant la transition, l'appui international au processus de RSS est canalisé à travers le Ciat. L'UE lance deux importantes missions de conseil, Eupol⁷ et Eusec⁸. Le soutien en matière de RSS est cependant confronté, dès l'origine, à des problèmes majeurs de cohérence et de coordination.

Dans les mois qui suivent les élections (le stade final est le second round des élections présidentielles d'octobre 2006), la relation entre le gouvernement congolais et la communauté internationale se complique, particulièrement dans des domaines politiquement sensibles tels que la gestion des revenus (générés par la vente des ressources naturelles) et la RSS. La Banque mondiale et la Commission européenne préparent un *Governance Compact* pour le gouvernement congolais comprenant des éléments de RSS. Celui-ci est annexé au programme du gouvernement Gizenga (Gouvernement de la RDC 2007) qui ne s'appropriera jamais réellement le contenu de ce document. Le besoin de RSS, tel que conceptualisé par la communauté internationale, n'a en effet jamais été interiorisé par Kinshasa. Comme le souligne Sébastien Melmot dans une étude récente, il s'agit d'une « politique importée » (Melmot 2008 : 15). L'opposition entre un programme multilatéral et une approche plus bilatérale reste, comme par le passé, un problème important. L'approche bilatérale est manifestement privilégiée par les autorités congolaises et par un certain nombre de bailleurs de fonds – principalement ceux disposant d'une vision à plus long terme dans leur relation avec la RDC. L'approche multilatérale est en effet perçue comme extrêmement lente et floue là où le niveau bilatéral – souvent ouvert à d'autres propositions – semble pouvoir (ré)agir plus rapidement. Cependant, le

opérationnelle tournent initialement autour de 5 000 hommes. Dans le Nord- et le Sud-Kivu, de nombreuses milices *mai-mai* restent actives et, malgré des progrès importants en matière de DDR, certains groupements maintiennent encore une certaine capacité en Ituri. Les groupes armés étrangers en RDC comprennent notamment les forces rwandaises hutu des FDLR et plusieurs petits groupes rebelles ougandais (ADF/Nalu et LRA).

⁷ Eupol : mission de conseil de l'UE dans le domaine de la police. Durant la transition, la mission fut chargée d'appuyer, d'entraîner et de superviser les unités de police intégrée (UPI). Depuis les élections, la mission a élargi son champ d'action et s'est concentrée sur le soutien à la réforme structurelle de la police nationale congolaise (PNC), y compris une petite composante de justice.

⁸ Eusec est une petite mission civile de conseil sur la réforme de l'armée. Elle dispose d'une branche se consacrant à l'établissement d'une chaîne adéquate de paiement pour les FARDC, la corruption étant l'une des principales faiblesses de l'armée congolaise.

manque de planification stratégique tant au niveau international qu'au niveau national limite l'impact de ces activités initiales – particulièrement focalisées sur les aspects plus opérationnels de la RSS. En outre, le gouvernement devient de plus en plus sensible aux questions touchant à sa souveraineté et favorise progressivement un large éventail de partenariats bilatéraux afin de garantir son indépendance d'action.

Le gouvernement congolais a toujours montré peu d'enthousiasme pour les éléments les plus structurels de la RSS, comprenant notamment la supervision et les mécanismes de commandement et de contrôle. Ces derniers aspects sont principalement soutenus au niveau multilatéral (par l'UE dans le cadre des missions Eusec et Eupol). Les bailleurs de fonds bilatéraux, essentiellement dans le domaine militaire, restent, quant à eux, plus actifs dans l'entraînement et dans la fourniture d'équipement (quartiers généraux), en accord avec les programmes de coopération militaire précédents. Cette insistance pour une réforme structurelle au niveau multilatéral accroît la crainte de Kinshasa de perdre le contrôle et la souveraineté sur ses forces de sécurité, et donc l'encourage à favoriser des approches bilatérales. Jusqu'à ce jour, seul un effort limité est directement dirigé vers des changements plus structurels au niveau le plus stratégique du système de gouvernance sécuritaire. Les lacunes en matière de coordination et de cohérence sont également symptomatiques du manque général de direction et d'autorité du gouvernement congolais dans d'autres domaines politiques. Le fonctionnement des institutions est entravé par une expérience limitée de l'exercice de la démocratie, une fragmentation politique extrême, des tensions locales, la corruption, ainsi que l'absence de volonté politique et de leadership. Très peu de progrès ont été accomplis jusqu'à présent dans les priorités politiques identifiées, telles que, par exemple, « les cinq chantiers ».

Les affrontements armés dans les rues du centre-ville de Kinshasa en mars 2007 entre les éléments loyaux au président Kabila et ceux du sénateur Jean-Pierre Bemba font office de réveil brutal postélectoral pour la communauté internationale. Les incidents et le départ du leader de l'opposition Bemba⁹ au Portugal démontrent la persistance des menaces liées à la RSS en RDC ainsi que la fragilité fondamentale du processus politique. C'est une indication claire – si besoin est – que la RSS n'est pas simplement un défi technique, mais surtout un défi intrinsèquement politique. Ces incidents constituent également la démonstration patente d'un manque de capacité opérationnelle des acteurs sécuritaires, y compris les forces – supposées d'élite – de la Garde républicaine. Un soutien militaire considérable de l'Angola – un allié clé du gouvernement Kabila – est nécessaire pour neutraliser la milice hétéroclite des gardes du corps de Jean-Pierre Bemba. Sans cet appui, la décision de lancer cette opération aurait pu être suicidaire. À la fin de cette même année, le gouvernement fera

⁹ Jean-Pierre Bemba a, depuis, été arrêté sur base d'un mandat de la Cour pénale internationale pour des crimes présumés commis durant la présence de ses troupes en République centrafricaine.

une erreur similaire en surestimant ses capacités militaires et en lançant une offensive majeure contre Laurent Nkunda. Aux niveaux national et local, les lacunes relatives au fonctionnement des forces de sécurité peuvent donc être considérées comme la principale source d'instabilité, entamant de manière évidente les bénéfices démocratiques engrangés lors de la période électorale.

La réforme des forces armées

Le comportement opérationnel des forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) s'avère être un défi impérieux pour le processus de RSS. La collecte de taxes « illégales » – habituellement par le déploiement de postes de contrôle le long des routes principales dans des zones reculées et dans des sites miniers – est une pratique très répandue au sein de l'armée. Ces postes de contrôle sont devenus des éléments cruciaux des structures développées par les commandants de l'armée pour générer des recettes locales, chaque commandant local forçant ses propres soldats à lever des taxes. Une partie de ces taxes est gardée par les soldats eux-mêmes, tandis que le reste est réparti entre les différents niveaux de commandement militaire. La loyauté est achetée en donnant à leurs protecteurs politiques une partie des revenus collectés illégalement. Parallèlement, la plupart des groupes armés s'affrontent pour consolider leur base locale de pouvoir et leur contrôle sur les activités économiques locales, y compris l'exploitation et le commerce des ressources naturelles.

Par ailleurs, certains éléments des FARDC sont considérés comme les principaux auteurs de violence, y compris sexuelle, contre les populations civiles dans les Kivu. Leurs comportements abusifs et inefficaces érodent les conditions de sécurité et sapent la légitimité de l'État. Si les responsabilités locales se trouvent indubitablement dans les mains des commandants locaux, ces comportements sont principalement le résultat de l'échec de la politique gouvernementale à l'égard de la réforme de son appareil sécuritaire. Cette situation est la conséquence directe des lacunes relatives aux mécanismes de commandement et de contrôle, à l'équipement et à la formation, et par-dessus tout, du manque de volonté politique de renverser le *statu quo*, considérant que les acteurs nationaux et locaux – notamment à l'Est – bénéficient politiquement et économiquement de l'instabilité chronique.

Lorsqu'en février 2007 le gouvernement Gizenga entre en fonction, il adopte le *Governance Compact* établissant un agenda clair et ambitieux de réforme. Celui-ci comprend une section importante consacrée à la RSS. Une série de priorités pour les FARDC est établie. Aucun des points ambitieux définis, listés ci-dessous, n'est complètement atteint jusqu'à présent :

- l'établissement d'une chaîne de paiement pour les forces armées ;

- le soutien à la création de brigades intégrées et aux dépendants des militaires ;
- la rédaction d'un Papier blanc sur la réforme de la défense ;
- l'élaboration d'un projet ancré localement consacré aux armes légères et de petit calibre ;
- l'établissement d'une capacité civile de surveillance du secteur de défense par le nouveau Parlement ;
- l'élaboration de lois clés destinées à réglementer l'armée (lois concernant le Conseil supérieur de la défense, les dépenses militaires, l'organisation militaire et les fonctions de l'armée) ;
- l'appui à une réglementation pour les tribunaux militaires en conformité avec les standards internationaux ;
- la continuation du soutien à la création des brigades intégrées ;
- la promotion de l'assistance aux ex-combattants démobilisés à travers l'organisation de sessions de formation et la délivrance de subsides à des programmes destinés à mettre en œuvre et à réaliser avec succès le processus d'intégration.

Table ronde sur la réforme du secteur de sécurité en février 2008

Les retards encourus dans la mise en œuvre de la RSS sont notamment dus à un manque de progrès dans la coordination entre le gouvernement congolais et la communauté internationale. Le Ciat a cessé d'exister en tant qu'organe de coordination, son rôle a été repris par le P3+2¹⁰, beaucoup moins intrusif dans la gestion politique, et une table ronde sur la RSS a, dès lors, dû être organisée. Près d'une année fut nécessaire après le lancement du gouvernement pour que cela devienne réalité, le 25 février 2008. Cette table ronde destinée à réformer les FARDC, la PNC et le système judiciaire, ainsi qu'à développer une approche systémique, se tient à Kinshasa et rassemble les différentes parties prenantes (plus de 200 participants, incluant des experts internationaux et nationaux)¹¹. Elle offre une opportunité unique pour le gouvernement de la RDC de présenter son approche de la RSS à ses partenaires extérieurs en vue d'en faire une évaluation. La table ronde se concentre sur la présentation par le gouvernement d'un nouveau plan d'ensemble de la réforme de l'armée et d'une feuille de route basée sur quatre piliers : la dissuasion, la production, la reconstruction et l'excellence. Le plan d'ensemble prévoit trois phases qui se chevauchent sur 12 ans. La phase de court terme, de 2008 à 2010, est basée sur :

- la formation et le déploiement de 12 bataillons d'une force de réaction rapide (FRR)¹² issus d'éléments ayant déjà subi un processus

¹⁰ Trois membres permanents du Conseil de sécurité : France, États-Unis et Royaume-Uni, plus l'Afrique du Sud et la Belgique.

¹¹ Les bailleurs de fonds internationaux avaient fait pression sur le gouvernement congolais pour la tenue de cette table ronde dès son investiture.

¹² L'idée même d'une force de réaction rapide date de novembre 2003.

de « brassage » ainsi que d'autres issus des brigades intégrées préexistantes ;

- l'établissement d'un cadre légal nécessaire pour la réforme de l'armée ;
- l'achèvement de programmes de DDR transitionnel et d'intégration de l'armée.

Le contenu de ce plan d'ensemble n'est en réalité pas neuf : il est basé sur la vision stratégique du gouvernement débattue lors d'une réunion du Groupe de contact¹³ sur la RSS tenue à Kinshasa les 12 et 13 juillet 2007. Le ministre de la Défense nationale et des Anciens Combattants, Chikez Diemu, ouvrant la réunion, présente la vision stratégique du gouvernement pour la future armée congolaise. La mise en œuvre de ce plan global inclut, à moyen et à court terme (entre 2007 et 2012), la mise en place d'une force territoriale ou de couverture et la création d'une « force principale de défense » pour 2011. Le plan de réforme de l'armée est construit autour de quatre grands axes : une force de réaction rapide, un « idéal d'excellence », la réconciliation de l'armée avec la population et une armée de « développement » (Radio Okapi 2008).

À court terme, en vue de préparer le retrait progressif de la Monuc, le gouvernement congolais suggère la création d'une force de réaction rapide d'ici 2009. Cette force de 12 bataillons sera « correctement équipée, convenablement appuyée, formée et commandée ». La nouvelle armée devra être établie autour d'un « idéal d'excellence ». Selon les termes du plan gouvernemental, cela suppose la mise en place d'une formation continue au niveau individuel et collectif, et un programme VIH/SIDA visant à combattre un virus très répandu dans les camps militaires. Dans cette perspective, le gouvernement recrutera 500 magistrats supplémentaires pour lutter contre la criminalité. Le contrôle de l'armée à travers des données biométriques et la mise à la retraite font aussi partie des mesures suggérées. Il s'agit de la troisième partie du plan gouvernemental. Il existe en effet un fossé important entre l'armée et la population : comment réconcilier les deux ? Le gouvernement suggère des actions concrètes et visibles des forces armées pour la reconstruction du pays. Les soldats doivent rester dans les campements militaires, mais doivent aussi pouvoir contribuer à des projets de génie civil (construction de ponts, routes, hôpitaux, etc.). Le dernier objectif de la réforme du gouvernement est la mise en place d'une armée de développement. En temps de paix, cette armée devrait participer au développement économique de la nation en contribuant aux activités de production comme l'agriculture, l'élevage ou les pêcheries. Selon le ministre de la Défense, cet objectif permettra d'assurer une nourriture quotidienne à chaque soldat.

Deux réunions entre le ministère de la Défense et la communauté internationale suivent celle du 25 février 2008, durant lesquelles le gouvernement

¹³ Composé du gouvernement congolais et de ses partenaires : la Belgique, l'Afrique du Sud, l'Angola, les États-Unis, l'Égypte, le Maroc, la Tanzanie, la Chine, l'Inde, la Grèce, le Portugal, l'Italie, les Nations unies, l'UE, la Banque mondiale et le Pnud.

se contente de donner des explications sur les intentions du plan d'ensemble, sur les besoins nécessaires¹⁴ et sur la mise en œuvre espérée par les FARDC. La décision est prise d'établir trois groupes de travail pour atteindre les objectifs définis : un groupe travaille sur le programme de DDR, un autre sur la force de réaction rapide, et le dernier sur la situation à l'Est de la RDC.

Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur la pertinence de certaines propositions clés – par exemple, l'objectif de créer une unité de production agricole au sein des FARDC –, il existe un plan développé au niveau national, et donc internalisé, sur base duquel la communauté des donateurs peut concentrer ses activités. Dans la mesure où les précédentes stratégies de coordination ont débouché sur un échec et tenant compte du fait que les organisations impliquées et les bailleurs de fonds ont tous des opinions divergentes sur la manière de procéder et sur les priorités à mettre en avant, la coordination des activités des donateurs reste un défi considérable. La solution pragmatique est d'utiliser les groupes de travail établis par le ministère de la Défense et de coordonner les engagements individuels des différentes interventions extérieures. Comme première étape, un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux – y compris la Belgique, la France, les États-Unis et l'Afrique du Sud – acceptent d'appuyer l'établissement de la force de réaction rapide. Cette force sera également d'une importance capitale pour l'amélioration de la situation sécuritaire à l'Est, comme le reconnaissent d'ailleurs les Nations unies (Secrétaire général des Nations unies 2008 : 11).

Violence et conflit à l'Est

Contexte

La sécurité à l'Est continue d'être problématique. Depuis le début du processus de paix en 2003, les structures rebelles de contrôle, les arrangements locaux entre leaders rebelles et entrepreneurs, les mécanismes de protection subissent une pression de plus en plus importante. Néanmoins, le niveau d'insécurité n'a pas été réduit dans de nombreuses zones de l'Est, malgré les efforts de la communauté internationale dans le domaine de la reconstruction de l'État congolais. Au lieu de mener à une reconfirmation de l'autorité étatique, le processus de paix provoque de nouvelles dynamiques de changement politique. Dans la plupart des cas, l'État était accepté nominalement par les anciens belligérants, principalement, il est vrai, pour garantir et protéger leur autonomie locale et leurs structures de contrôle des ressources. Les efforts d'intégration offrent de nouvelles opportunités aux différentes structures

¹⁴ Durant la première réunion, une *shopping list* incluant les besoins nécessaires pour mettre en œuvre le plan fut présentée aux bailleurs de fonds. La communauté internationale a déjà répondu à cette requête et quelques promesses furent enregistrées. Les réunions de suivi examineront la mise en œuvre du plan.

de pouvoir qui ont émergé durant la guerre, avec des succès, certes, variés. Plusieurs groupes *mai-mai* et des milices rurales en Ituri ont été démobilisés ou intégrés dans les nouvelles structures de l'armée. D'autres groupes ont eu plus de succès en maintenant des structures de pouvoir parallèles. Les effets de ces dynamiques sont illustrés par le cas de la 85^e brigade non intégrée des FARDC dans le territoire de Walikale au Nord-Kivu. Cette brigade se compose d'anciens éléments de milices *mai-mai* et opère sous le label des FARDC. Elle agit cependant indépendamment des structures formelles de commandement de celles-ci. Afin de sécuriser le contrôle sur l'exploitation des ressources naturelles locales, la brigade a établi une structure de gouvernance sécuritaire autour de la plus grande mine d'étain de la RDC située à Bisie. Cette brigade est l'illustration parfaite de la capacité d'un modèle, caractérisé par l'accumulation de profits durant une période de guerre, à s'adapter progressivement au nouvel ordre aménagé par les institutions étatiques vacillantes de la RDC pour en profiter.

Dans certains cas, cependant, le nouveau cadre institutionnel offert par le processus de paix est rejeté et les structures militaires locales restent en place. Ceci explique la persistance de la prolifération des groupes armés à l'Est de la RDC, ce qui constitue un sérieux défi pour le processus actuel de RSS. Plus largement, cela pose des limites importantes au processus de paix et aux efforts de reconstruction. L'exemple le plus saillant est peut-être le cas du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). Lorsqu'en 2003 un accord de paix met fin officiellement à la guerre, Laurent Nkunda et d'anciens officiers du RCD-G d'origine tutsi refusent leurs nominations à de nouveaux postes dans les FARDC. Selon eux, le nouveau gouvernement de transition n'est pas capable de garantir leur sécurité à Kinshasa où ils craignent des persécutions ethniques. Ils redoutent également des actes de représailles suite à certains actes commis durant la guerre. Nkunda, parmi d'autres officiers, est en effet accusé d'avoir été impliqué dans l'orchestration de tueries ayant coûté la vie à plus de 150 civils durant la guerre de Kisangani en 2002 (Human Rights Watch 2002). De même, d'autres officiers tutsi hésitent à accepter l'autorité du nouveau gouvernement et mettent en place un réseau de dissidents, avec Nkunda comme principal chef de file. Encore soutenu par le gouvernement rwandais et par le gouverneur provincial du Nord-Kivu, Nkunda se rallie à Mutebutsi, un ex-officier de l'armée, d'origine munyamulenge, ayant pris le contrôle de Bukavu en juin 2004. Ce dernier épisode fait suite aux affrontements entre les forces banyamulenge et d'autres membres de l'armée congolaise. Ces confrontations sont elles-mêmes la conséquence d'accusations dirigées contre Kinshasa par des officiers banyamulenge selon lesquelles le gouvernement congolais a des attitudes xénophobes à l'égard des membres de leur communauté.

Pour Nkunda, l'attaque de Bukavu est un point de non-retour. Mutiné des FARDC et accusé de crimes de guerre par le gouvernement, il se retire dans l'arrière-pays du Nord-Kivu et commence sa propre rébellion. Son appel, en

2005, à renverser le gouvernement de transition provoque la désertion d'autres soldats tutsi congolais. Nkunda commence alors à recruter des jeunes locaux et à attaquer les positions de l'armée congolaise, se présentant lui-même comme le défenseur de la communauté rwandaise immigrée¹⁵. En juillet 2006, Nkunda annonce la formation de son mouvement politique, le CNDP. Bien que composé principalement de combattants d'origine tutsi, ce mouvement offre également une alternative séduisante à des intellectuels d'autres communautés ethniques qui refusent de soutenir le gouvernement central ou craignent de perdre le pouvoir après les élections. En 2006, dans les territoires sous son contrôle, Nkunda commence à organiser des rassemblements publics, nommant plusieurs leaders locaux comme « conseillers », désignant de nouveaux administrateurs et offrant des formations politiques et idéologiques aux jeunes locales.

Au cours de l'année 2006, les troupes de Nkunda affrontent régulièrement celles des FARDC. Les confrontations de Sake et de Rutshuru causent le déplacement de plus de 100 000 personnes. À la fin de l'année 2006, le président Kabila sollicite le président rwandais pour négocier avec Nkunda. Le 31 décembre, le général John Numbi rencontre Nkunda à Kigali. Ceux-ci s'accordent pour « mixer » deux brigades nkundistes avec trois brigades des FARDC (en commençant par les officiers), afin de les déployer dans le Nord-Kivu. Mais cet accord est verbal et plutôt vague, et aucun médiateur officiel n'a facilité les pourparlers. En conséquence, il persiste beaucoup de confusion sur la précision de son contenu. Kinshasa considère l'accord comme purement militaire. Nkunda, quant à lui, déclare qu'il a exprimé une série de doléances politiques et que plusieurs problèmes doivent être réglés préalablement, dont le retour de 45 000 réfugiés banyarwandais depuis le Rwanda, la libération d'un certain nombre de prisonniers politiques et le lancement d'opérations contre les FDLR. Il semblerait qu'il ait également sollicité une position haut placée au sein des FARDC et le commandement militaire des Kivu (International Crisis Group 2007).

Les troupes loyales à Nkunda sont intégrées aux FARDC par le processus de « mixage » en avril 2007. Dès lors, des opérations militaires sont déclenchées contre les FDLR. Elles se limitent cependant au Nord-Kivu et sont exécutées par des commandants sous l'influence de Nkunda. Les FARDC lancent les opérations indépendamment, sans aucun appui de la Monuc. Certaines de ces opérations sont couronnées de succès, d'autres échouent. À titre de représailles, les FDLR lancent à leur tour des offensives qui se révèlent assez efficaces. Dans la plupart des cas, les FARDC sont obligées de reculer en raison de sérieuses lacunes logistiques et les FDLR reprennent la plupart de leurs anciennes positions. Au final, ces opérations n'occasionnent pas de revers importants aux FDLR. Au contraire, elles prouvent la supériorité de leurs capacités de combat, comparativement aux troupes « mixées ». Un manque de résolution et

¹⁵ En 2006, il dénonça la « non-assistance du gouvernement aux populations de descendance rwandaise, selon elles, marginalisées par les autres communautés au Congo ».

de fermeté, une chaîne de commandement confuse, couplée au manque d'appui de la Monuc et de soutien logistique, affectent gravement les opérations. Ces attaques se traduisent, une nouvelle fois, par des déplacements massifs de population, faisant grimper le nombre de déplacés internes au Nord-Kivu à plus de 600 000.

La lutte de Nkunda et la position de Kinshasa affectent la cohabitation ethnique locale, divisant les élites hutu comme les élites tutsi. Celles-ci créent de nouvelles animosités entre les populations autochtones et les communautés banyarwandaises (selon une lettre de chefs hunde, en date du 3 août 2007). Toutefois, la lutte politico-militaire actuelle ne peut plus s'expliquer en termes ethniques. Dans la plupart des communautés, les ambitions personnelles des élites représentent les sources majeures des divisions internes. Dans les parties septentrionales de la province, certains leaders locaux instituent, en réaction à la rébellion nkundiste, les Patriotes résistants congolais (Pareco), qu'il faut percevoir comme faisant partie d'une stratégie plus large destinée à limiter le contrôle territorial de Nkunda. Ce groupe ne représente toutefois aucune capacité armée concrète. Il se repose partiellement sur les FDLR pour ses activités militaires. Il devrait être interprété comme une tentative de certains leaders locaux de se repositionner eux-mêmes¹⁶. Le groupe souffre de divisions internes et perd de ses forces après une campagne de repréailles couronnée de succès menée par les troupes de Nkunda en mai 2007. Pourtant, les Pareco collaborent avec les FARDC dans le Nord-Kivu. Une collaboration similaire existe entre les FARDC et les FDLR.

RSS, DDR et la mise en œuvre des accords de Goma et de Nairobi

Dans la seconde moitié de l'année 2007, les tensions dans le Nord-Kivu augmentent sans interruption, le gouvernement espérant profiter de sa légitimité électorale pour avancer une solution militaire au problème Nkunda. Peu après la décomposition complète¹⁷ du projet de « mixage », dans les derniers mois de 2007, une militarisation croissante s'ensuit. Celle-ci se traduit par une offensive armée du gouvernement Kabila. Mal planifiée et mal exécutée, elle débouche sur une défaite politique et militaire majeure pour Kinshasa. La campagne militaire des FARDC contre Nkunda démontre clairement que l'armée nationale est à peine capable de conduire des opérations militaires contre un opposant numériquement plus faible, mais bien mieux organisé¹⁸. La réaction du CNDP

¹⁶ Interview téléphonique, chargé des droits de l'homme Monuc, août 2007.

¹⁷ Le « mixage » a sans aucun doute permis à Nkunda de renforcer sa position, d'étendre son contrôle sur le Rutshuru, le Masisi et le Walikale, et de préserver sa chaîne de commandement parallèle. Il continue d'établir des structures sécuritaires et administratives parallèles *via* son mouvement politico-militaire, le CNDP, et occupe le *vacuum* créé par l'échec du gouvernement dans sa tentative de sécuriser les populations locales. Selon différentes sources, il continue également à recruter les éléments « lâches » d'unités rwandophones démobilisées.

¹⁸ Les FARDC comptaient 15 000 à 20 000 troupes, Nkunda disposait de 5 000 à 6 000 hommes.

est contenue par la Monuc, agissant sous chapitre VII de la charte des Nations unies pour la protection des populations civiles¹⁹. La Monuc est fortement critiquée pour le manque de proactivité dans sa réaction.

L'échec de cette stratégie militaire ouvre une « fenêtre d'opportunité » à des éléments plus modérés du régime congolais et à la communauté internationale, et permet finalement le lancement d'un processus politique destiné à résoudre certaines des problématiques situées à la racine des conflits aux Kivu. Une conférence de paix inclusive se tient en janvier 2008 dans la capitale du Nord-Kivu, à Goma. Des membres de différents groupes armés, des représentants du gouvernement, des leaders de la société civile et des observateurs internationaux y assistent. Un accord de paix – l'Acte d'engagement – est conclu et de nouvelles structures sont instituées afin de s'attaquer aux différentes dimensions de la tension locale à l'Est. Au niveau régional, quelques progrès sont également enregistrés. L'Acte d'engagement de Goma est précédé de l'accord de Nairobi en novembre 2007 (entre la RDC et le Rwanda). Ce dernier offre un cadre visant à mettre un terme à la présence des FDLR à l'Est de la RDC. Les deux processus soulèvent l'espoir d'une stabilisation des deux provinces. Pourtant, malgré la signature des deux accords, la situation à l'Est du Congo reste sombre, avec une recrudescence importante des combats en septembre et octobre 2008. Ces développements mettent en lumière certaines divergences au sein des cercles dirigeants à Kinshasa sur la manière d'aborder la menace sécuritaire que représente Nkunda. Le fait d'avoir perdu la face à la suite de l'échec de la campagne militaire de la fin de l'année 2007 favorise l'agenda du premier groupe, mais le manque de progrès dans la mise en œuvre du « processus Amani » renforce à nouveau la position des *hardliners*.

En réalité, la mise en œuvre des processus de Goma et de Nairobi – ou, plus généralement, de tout cadre politique visant à stabiliser un jour l'Est du Congo – dépend principalement de trois facteurs : l'engagement politique, la concrétisation de la RSS et du programme de DDR, et la résolution de certaines des racines des conflits locaux. Ces dernières comprennent notamment l'accès limité et inégal aux ressources locales (terres et sites miniers), le rejet du statut légal des communautés banyarwandaïses, les opportunités économiques limitées et les lacunes sévères en matière de bonne gouvernance. Ces dimensions locales du conflit congolais sont malheureusement largement négligées durant le processus de paix (Autesserre 2008) et la suite des élections.

De manière tout aussi importante, les progrès accomplis en matière de RSS sont capitaux, non seulement à un niveau purement opérationnel – principalement pour lutter contre les FDLR et les autres groupes armés –, mais aussi comme mesure de renforcement de la confiance de la population, et spécialement des minorités, envers le gouvernement. Le manque d'avancées dans le processus s'illustre par l'absence d'efficacité face aux menaces

¹⁹ En réalité, la Monuc maintient une sorte de ligne rouge, en protection de la ville de Goma.

sécuritaires que représentent les groupes armés tant locaux qu'étrangers à l'Est de la RDC et par l'ampleur des violations des droits de l'homme commis localement par les unités de l'armée déployées sur le terrain. La corruption, un manque de capacité opérationnelle, de discipline, de cohésion et d'organisation sont les problématiques structurelles majeures au sein des FARDC. Plusieurs rapports démontrent que les plus graves violations des droits de l'homme à l'Est de la RDC (cas de viols, de pillages, de détentions illégales, de meurtres, etc.) sont le fait d'éléments appartenant aux FARDC²⁰. Les efforts entrepris dans le domaine de la RSS par un certain nombre de bailleurs de fonds, parmi lesquels la Belgique, l'UE et l'Afrique du Sud, n'ont, pour l'instant, généré que peu d'effets. Ceci s'explique essentiellement par le manque d'engagement du gouvernement congolais à prendre ses propres responsabilités²¹. Les seuls acquis relatifs aux FARDC concernent la formation de brigades par la Monuc.

Les progrès en matière de DDR des éléments armés (une composante centrale de l'Acte d'engagement de Goma) sont une condition préalable indispensable pour la RSS. Le processus de DDR vise le « brassage » des troupes de Nkunda. Mais il concerne aussi d'autres groupes armés. Le processus de paix de Goma a, en effet, déclenché de manière tout à fait frappante, mais malheureusement guère surprenante, la remobilisation de combattants par des groupes armés qui avaient quasiment disparu de la scène durant le processus de paix. La perspective de bénéfices offerts par le processus de DDR a persuadé d'anciens leaders et combattants rebelles de redéfinir leur position et de renforcer leurs forces militaires. De nouvelles campagnes de recrutement, comprenant la mobilisation d'enfants soldats, sont ainsi observées au profit de l'ensemble des groupes armés non étatiques.

Les réalités du terrain ne sont certainement pas la seule explication au succès limité du processus de DDR. En 2006, la structure nationale du programme de DDR a été suspendue et n'est redevenue fonctionnelle qu'en 2008. Ceci explique le nombre élevé de combattants qui doivent encore passer à travers le processus de DDR²² :

- FARDC, dont la garnison de Kinshasa, le staff du quartier général et la Garde républicaine (12 000) : 79 000 ;
- groupes armés (dont le CNDP de Nkunda et les groupes *mai-mai*) à l'Est de la RDC : 41 000 ;
- forces régulières des FARDC à l'Est de la RDC : 29 000 ;
- Congolais au sein de groupes armés étrangers : 2 000 ;
- Congolais dans des pays voisins : 9 000 ;

²⁰ Voir les rapports de l'ONG Human Rights Watch et les rapports réguliers du secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité.

²¹ Il y a comparativement beaucoup plus de progrès en matière de réforme des secteurs de la police et de la justice, du moins à un niveau plus conceptuel.

²² Interview avec un officier des FARDC, 14 août 2008, Kinshasa.

- le nombre de combattants loyaux à Jean-Pierre Bemba qui doivent encore être intégrés n'est pas connu.

Toutefois, le programme de DDR ne concerne pas uniquement les combattants congolais. Des progrès face aux FDLR – et donc des avancées dans la mise en œuvre de l'accord de Nairobi – sont un préalable vital (Boshoff et Hoebeke 2008) pour que l'accord de Goma porte pleinement ses fruits. De tels progrès requièrent un accroissement initial des capacités opérationnelles des FARDC. Il faut cependant reconnaître que les différentes campagnes militaires menées contre les FDLR n'ont, dans la plupart des cas, débouché que sur une amélioration temporaire des conditions de sécurité. La formation des brigades par la Monuc devrait être perçue comme un pas dans la bonne direction. La rébellion de Nkunda semble être considérée par Kinshasa – et ce, de manière durable –, comme un problème plus pressant que celui des FDLR. Les *hardliners* au sein de la Présidence et de l'armée continuent particulièrement à faire pression pour favoriser une approche militaire à l'égard du CNDP, en dépit des défaites enregistrées précédemment. Nkunda et le gouvernement sont donc de plus en plus enfermés dans une dynamique de méfiance, l'Acte d'engagement de Goma et le « processus Amani » n'ayant pas eu l'impact espéré sur leur relation mutuelle. Durant les incidents de septembre 2008, il devient également de plus en plus manifeste que Kinshasa tente de forcer la Monuc à adopter une position plus agressive à l'égard du CNDP²³. Une telle attitude a pour effet d'éroder davantage la situation de la Monuc qui se trouve déjà dans une position de faiblesse vis-à-vis de la population. Pourtant, sans la présence de la Monuc, les FARDC seraient aisément disloquées par les forces nkundistes. Dans le courant de l'année 2008, la Monuc lance un *core programme* de stabilisation afin d'appuyer la mise en œuvre des accords de Goma et de Nairobi. Les objectifs principaux de ce programme sont la protection des civils par l'amélioration des conditions de sécurité et l'extension de l'autorité étatique. Au niveau régional, il espère contribuer à l'amélioration des relations entre le Rwanda et la RDC. La situation sécuritaire actuelle et les dynamiques au Nord-Kivu, la collaboration confirmée entre les FARDC et les FDLR et les récentes déclarations des officiels congolais indiquant que le Rwanda prépare une invasion militaire de la RDC sont des éléments semblant signifier que le fossé entre les deux capitales n'est cependant pas près de se combler.

Conclusion

Depuis l'installation de Joseph Kabila comme président démocratiquement élu en décembre 2006, un certain nombre de crises sécuritaires majeures illustrent amplement le manque de progrès structurels en matière de RSS des FARDC et de la PNC, ainsi que les risques que cela comporte pour la stabilité

²³ Déclaration du ministre de l'Intérieur, Théophile Mbemba, 10 septembre 2008.

du pays et la consolidation de la démocratie. Parmi ces crises, on peut citer les combats à Kinshasa, en mars 2007, entre les gardes du corps du leader de l'opposition Jean-Pierre Bemba et la Garde républicaine du président Kabila ; l'offensive militaire contre les forces de Nkunda en décembre 2007, débouchant sur une défaite majeure pour le gouvernement congolais ; et les violentes opérations de police au Bas-Congo contre le groupe politico-religieux Bundu Dia Kongo en février et mars 2008 (Nations unies 2008). À cette liste d'incidents s'ajoutent encore l'insécurité croissante à Kinshasa, les niveaux grandissants de violence urbaine à travers le pays, ainsi que le comportement problématique des membres des forces de sécurité (dont la Garde républicaine) et la présence continue de forces armées non étatiques à l'Est de la RDC.

Le manque fondamental d'impact des programmes actuels de RSS sur la sécurité humaine en RDC est le reflet d'un problème plus large touchant aux efforts de consolidation menés par les pays donateurs : il n'y a, en fait, actuellement pas de vraie RSS en RDC. La consolidation de la paix et la RSS sont trop souvent considérées comme des processus techniques et, bien qu'il y ait une compréhension croissante de cette problématique, il est difficile d'y remédier. La RSS est un domaine d'action particulièrement sensible dans la mesure où il a trait à des éléments centraux de la souveraineté nationale. Dans une situation de postconflit, la conduite d'un processus de RSS s'avère particulièrement laborieux, car les institutions démocratiques sont fragiles et le contrôle des services de sécurité reste une composante clé du renforcement du pouvoir politique et socioéconomique. Dans le cas précis de la RDC, il n'existe pas de volonté de RSS.

L'exemple de la RDC démontre que la réussite des processus de RSS dépend étroitement de la pleine implication des autorités politiques. Au Congo, celles-ci sont plutôt passives dans l'adoption de politiques et de stratégies de mise en œuvre effective de la réforme des forces de sécurité. Il semble que l'organisation systématique de l'insécurité soit préférée à l'organisation de la sécurité. Cette évaluation a d'importantes implications pour le renforcement des institutions démocratiques et des politiques socioéconomiques capitales telles que la gestion des ressources naturelles dans des zones de conflit. Bien que l'impact des insuffisances relatives à l'avancement de la RSS se ressente dans l'ensemble du pays, ce sont les provinces du Kivu qui subissent les effets les plus dévastateurs. Ces graves lacunes continueront de favoriser un environnement dans lequel les entrepreneurs politiques et économiques locaux n'auront aucune difficulté à recruter des éléments pour leurs milices, en tirant profit du ressentiment envers les forces de sécurité gouvernementales et du manque de sécurité et de structure effective de gouvernance. Ces problèmes de fond continueront à cultiver les tensions intercommunautaires et pourraient très bien mener à la reprise de la guerre.

Bibliographie

- Autesserre, Séverine. 2008. « The Trouble with Congo – How Local Disputes Fuel Regional Conflict », *Foreign Affairs*, mai-juin 2008, pp. 94-110.
- Boshoff, Henri et Hoebeke, Hans. 2008. *Peace in the Kivu's? An Analysis of the Nairobi and Goma Agreements*, Pretoria, Institute for Security Studies, « ISS Situation Report ».
- Coghlan, Benjamin, Brennan, Richard J., Ngoy, Pascal *et al.* 2006. « Mortality in the Democratic Republic of Congo: a Nationwide Survey », *Lancet Online*, 367, pp. 44-51.
- Gouvernement de la RDC. 2007. « Programme de gouvernement, annexe : contrat de gouvernance ».
- Human Rights Watch. 2002. *Crimes de guerre à Kisangani. La réaction des rebelles soutenus par le Rwanda à la mutinerie de mai 2002*, vol. 14, n° 6 (G).
- International Crisis Group. 2007. *Congo: Consulting the Peace*, « Africa Report » n° 128.
- Melmot, Sébastien. 2008. *Candide au Congo. L'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité*, Paris, IFRI, « Focus stratégique » n° 9.
- Nations unies. 2008. « Enquête spéciale sur les événements de mars et février 2008 au Bas-Congo », rapport spécial.
- Radio Okapi. 2008. « Security sector reform: Alan Doss recommends coherency in the execution of the programme », 27 février 2008.
- Secrétaire général des Nations unies. 2008. « 26^e rapport du secrétaire général des Nations unies sur la Monuc », Conseil de sécurité des Nations unies, S/2008/433.

LA MISSION DES NATIONS UNIES AU CONGO : LE LÉVIATHAN DU MAINTIEN DE LA PAIX

Xavier Zeebroek

La Mission d'observation des Nations unies au Congo (Monuc) n'est pas une mission de paix comme les autres. Tous les commentateurs se plaisent à souligner sa dimension exceptionnelle – bientôt plus de 20 000 Casques bleus – qui en fait l'opération la plus importante et la plus coûteuse des Nations unies à ce jour, en attendant que la Minuad¹ lui reprenne peut-être le flambeau dans les mois qui viennent. Mais l'ampleur de l'engagement onusien au Congo dépasse, en fait, de loin ce premier constat quantitatif, aussi impressionnant soit-il. Les missions de paix modernes ne peuvent, en effet, se ramener au nombre de leurs soldats, ne fût-ce que du fait de la croissance exponentielle de leur mandat, principalement dans des domaines non militaires. C'est pourquoi la Monuc compte aujourd'hui pas moins de 3 550 civils répartis dans tout le pays, dont plus de 2 000 sont Congolais.

Ces agents, d'un niveau de qualification bien supérieur à la moyenne des fonctionnaires en RDC, sont loin d'être cantonnés dans d'obscures tâches administratives. Ils constituent l'ossature de la mission dans des domaines aussi variés que le suivi des affaires politiques, la coordination humanitaire, l'organisation des élections, l'évaluation permanente du respect des droits de l'homme, la réorganisation de l'armée et de la police congolaises ou la sécurité du personnel. Or, tous ces domaines touchent directement aux fonctions régaliennes de l'État. Si une telle situation revêt un caractère inévitable en période de crise aiguë ou de transition vers la paix, elle soulève davantage de questions maintenant que le pays s'est doté de nouvelles institutions politiques à la légitimité internationalement reconnue.

En fait, le gouvernement congolais ne disposant pas des ressources suffisantes pour mener à bien les cinq chantiers² promis par le président Kabila, il a dû recourir massivement aux donateurs internationaux. Ceux-ci contribuent pour 35 % au budget de l'État. Un grand nombre d'entre eux financent aussi les agences de l'ONU, dont le travail sur le terrain est coordonné par les responsables de la Monuc. Or, les choix et les priorités du gouvernement ne coïncident pas toujours avec ceux de la mission. D'où des tensions récurrentes entre le Léviathan du maintien de la paix, soutenu par les donateurs et la

¹ La Mission des Nations unies au Darfour pourrait compter jusqu'à 25 987 Casques bleus (militaires et policiers).

² Dans une interview du 27 octobre 2006, Joseph Kabila a annoncé cinq chantiers prioritaires : les infrastructures, la création d'emplois, l'éducation, l'eau et l'électricité, et enfin, la santé (RFI, 2006).

communauté internationale, et un État ravagé, défaillant et corrompu. Le face-à-face dure depuis près de dix ans déjà. Il n'est pas près de prendre fin.

Les airs et les ondes

Sur quelles réalités se base donc cette image de toute-puissance de la Monuc ? La richesse de son mandat lui permet de se mêler de tous les aspects stratégiques liés au redressement et à la reconstruction du Congo. Mais, dans beaucoup de domaines, son influence se résume, en fait, à un rôle de coordination des actions menées par d'autres. C'est vrai en grande partie pour l'humanitaire, pour la réforme du secteur de la sécurité, pour la reconstruction de la justice et même pour les élections, pilotées – on l'oublie trop souvent – par un organe congolais (la Commission électorale indépendante). Toutefois, certaines activités onusiennes majeures se substituent purement et simplement à l'État défaillant : c'est le cas notamment des transports aériens et de la radio comme média à couverture nationale.

Ayant reçu pour mandat de couvrir un pays aussi grand que l'Europe et dont les moyens de communication étaient presque entièrement détruits, la Monuc a, dès le début, été autorisée à devenir son propre opérateur aérien. Si cela n'a rien d'exceptionnel dans les missions des Nations unies d'une certaine importance, au Congo, cependant, en accaparant 20 % du budget de la mission, la section Aviation de la Monuc est rapidement devenue la plus puissante de toutes, de même qu'un acteur majeur dans l'espace aérien africain. Elle possède 86 appareils et plus de 1 600 personnes travaillent à son service. En 2006, elle a fêté 150 000 heures de vol depuis ses modestes débuts en 1999 (Monuc Aviation Section, avril 2006). Elle utilise plus de 150 sites au Congo où elle a fait transiter plus de 250 000 tonnes de fret. Un grand nombre de pistes d'atterrissage sont entretenues, voire même rénovées et élargies, par la section. Parmi les 100 000 passagers déjà enregistrés, il y a, bien sûr, le personnel onusien, mais aussi toute la classe politique congolaise (y compris certains rebelles), des fonctionnaires, les nouvelles recrues « brassées » de l'armée (voir Hoebeke *et al.* dans ce volume), les innombrables diplomates étrangers en poste ou de passage, les responsables d'organisations internationales, les ONG locales et les experts de toutes sortes. La section est même, à l'occasion, venue en aide à d'autres missions de paix comme la Mission des Nations unies au Soudan (Minus) ou l'Opération des Nations unies au Burundi (Onub). Un de ses plus grands titres de gloire reste toutefois le soutien logistique crucial qu'elle a fourni, lors de chaque échéance électorale, en desservant plus de 200 bureaux de vote, parfois dans les zones les plus reculées du pays.

Dans le domaine des médias – autrement plus sensible au niveau politique – la Monuc a, dès 2000, reçu du Conseil de sécurité³ mandat de mettre en place

³ ONU Résolution 1201 du 24 février 2000, S/RES/1201(2000).

« une radio pour informer la population congolaise de la situation humanitaire et de la transition ». À nouveau, dès le départ, les responsables de Radio Okapi ont vu grand et ont mis sur pied une couverture nationale pour une radio qu'ils voulaient généraliste et populaire. Lancée en février 2002 avec l'aide de la fondation Hironnelle, elle compte aujourd'hui 200 collaborateurs, huit studios régionaux, vingt relais FM propres, et émet – outre en français et en anglais – dans les langues locales les plus répandues du pays. Vingt-sept radios partenaires reprennent une partie de ses programmes. Bien qu'elle se veuille indépendante des pouvoirs politique et économique, elle n'en reste pas moins une branche de la Monuc et ne manque pas une occasion de mettre en valeur sur antenne les activités de l'ONU. Cela n'empêche pas que, dans le paysage chaotique des médias congolais, Radio Okapi soit sans conteste l'organe le plus développé, le plus écouté et le plus professionnel. Des superlatifs que beaucoup d'autres États africains lui envient également.

Ces deux sections de la Monuc, à l'ampleur tout à fait remarquable, ont, il faut bien le constater, continué leur travail et même leur développement bien au-delà de la période de transition. Si elles agissent maintenant dans le cadre d'un État souverain dont les plus hauts responsables ont été élus démocratiquement à l'issue d'un processus dont la transparence a été saluée par la communauté internationale, elles n'en demeurent pas moins deux opérateurs gérés par l'ONU et dominants dans des domaines clés de la puissance étatique. Dès lors, même si l'initiative privée continue à se développer tant dans les médias qu'en matière de transport aérien, cette situation révèle un certain malaise.

Toujours plus

Pourtant, l'engagement de la communauté internationale en RDC n'a pas toujours été aussi massif. Il a fallu à la Monuc de nombreuses années avant d'atteindre une dimension respectable. Alors que 90 officiers de liaison ainsi que du personnel civil se trouvaient déjà en RDC depuis le mois d'août⁴, la Monuc n'a été créée officiellement par le Conseil de sécurité que le 30 novembre 1999 (résolution 1279). Son rôle était initialement limité à la surveillance de la cessation des hostilités, du désengagement et du retrait des forces étrangères ainsi qu'à la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire. Il prévoyait également la formation d'une commission militaire conjointe comme prélude au déploiement d'une force onusienne de 5 000 hommes, le désarmement de tous les groupes armés, une protection pour tous les groupes ethniques, le rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays, et l'ouverture d'un « dialogue national » entre gouvernement, opposition et groupes d'ex-rebelles,

⁴ En vertu de la résolution 1258 du 6 août 1999 (S/RES/1258(1999)). C'est ce contingent qui a constitué la Monuc d'après la résolution 1279.

dialogue menant à des élections. Ces accords ont constitué le cadre des relations et des négociations futures.

Dès le 24 février 2000, les effectifs de la Monuc furent renforcés jusqu'à compter 5 537 militaires (résolution 1291). De plus, le Conseil de sécurité la plaça sous le chapitre VII⁵ de la Charte, en lui assignant « la protection des civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, limitée à la zone de déploiement de ses bataillons d'infanterie ».

La suite de l'évolution du mandat de la Monuc n'est qu'une longue liste d'élargissements des compétences, d'augmentations des effectifs et de durcissement des prérogatives de protection. Ainsi, en juin 2001, six mois après l'assassinat de L. D. Kabila, se vit-elle chargée d'assister à la mise en œuvre du désarmement, de la démobilisation, du rapatriement et de la réintégration (DDRR, résolution 1355), complétée de la réinstallation (DDRRR, résolution 1376) en novembre 2001. En décembre 2002, ses effectifs sont portés à 8 700 personnes (résolution 1445), afin de lui permettre de mener à bien ses activités (notamment les opérations DDRRR) dans un environnement dangereux, en créant le concept plus « robuste » de *task-forces* militaires.

En mars 2003, en pleine recrudescence des tensions entre milices hema et lendu, la Monuc se voit spécialement mandatée en Ituri « pour suivre l'évolution de la situation sur le terrain, [...] (et) fournir un appui et une assistance accrues en faveur des efforts humanitaires ainsi que faciliter la formation de la Commission de pacification de l'Ituri et l'aider à mener à bien ses activités » (résolution 1468). Mais aucun moyen humain supplémentaire n'accompagne cette nouvelle tâche. C'est pourquoi le contingent de réserve de la Monuc, composé de 800 soldats uruguayens, y est finalement déployé. Le 9 mai, le siège de la Monuc à Bunia est pris pour cible et les Casques bleus sont contraints de riposter pour repousser les agresseurs⁶. La plus grande partie du personnel onusien ainsi que les organisations humanitaires sont évacués. Le Conseil de sécurité se voit alors contraint de faire appel, en urgence, au déploiement d'une force multinationale intérimaire européenne (Artémis) ayant de réelles capacités d'engager le combat, si nécessaire, pour « assurer la protection des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile, du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville » (résolution 1484).

Dans la perspective de la reprise du contrôle de l'Ituri par la Monuc, le Conseil de sécurité augmente à nouveau ses effectifs et les porte à 10 800 personnes. Il l'autorise, dès juillet, « à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri et, pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités, dans le Nord- et le Sud-Kivu » (résolution 1493). Un

⁵ Intitulé *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*, le chapitre VII prévoit que le Conseil de sécurité puisse autoriser des actions coercitives.

⁶ Voir Rapport spécial du secrétaire général S/2003/566.

appel on ne peut plus clair à faire preuve de fermeté vis-à-vis des « gâcheurs de paix ».

Malgré cette invitation, le scénario se répète en mai-juin 2004, lorsque le général dissident Laurent Nkunda (CNDP) et le colonel Mutebutsi, deux leaders de la communauté tutsi de RDC, prennent la ville de Bukavu pendant plus d'une semaine et soumettent la population aux pires exactions, sans que les Casques bleus ne sortent de leurs casernes. Un scandale pour les Congolais, comme pour la communauté internationale, et un traumatisme politique dont beaucoup de responsables de la Monuc se souviennent encore (Willame 2007 : 100-103). Après l'envoi d'une commission d'enquête sur les événements, des changements importants interviennent très vite. Tout d'abord, le Conseil de sécurité adopte, le 1^{er} octobre 2004, la résolution 1565⁷ qui redéfinit, en les renforçant une fois encore, le mandat et les missions de la Monuc. Ses effectifs augmentent à nouveau considérablement pour atteindre un maximum de 16 700 hommes.

Sur le terrain, plusieurs responsables militaires et civils de haut niveau sont remplacés. Le représentant spécial de l'ONU, William Swing, reste toutefois en fonction et son pouvoir est même renforcé, grâce à l'intégration plus poussée de la mission, l'ensemble du système des Nations unies en RDC étant désormais placé sous son autorité. Mais c'est surtout au niveau des esprits que le changement est opéré et que le signal est donné de trouver enfin les moyens d'appliquer le chapitre VII de la charte des Nations unies dont la Monuc bénéficiait depuis 2000, sans avoir eu le courage de passer à l'acte (Swing 2007). Enfin, le 10 avril 2006, le Conseil de sécurité décide de redéployer plus de 800 soldats de l'Onub (Opération des Nations unies au Burundi) auprès de la Monuc, pour sécuriser la période électorale en RDC jusqu'au 1^{er} juillet (résolution 1669).

D'une mission d'observation limitée, la Monuc s'est ainsi finalement transformée, en près de huit ans de présence sur le terrain, en une mission multidimensionnelle sous chapitre VII effectuant un éventail très large et très varié de tâches allant de la sécurité des populations au soutien au processus électoral, en passant par le désarmement des groupes armés locaux et étrangers et l'appui à la réforme du secteur de sécurité. Elle dispose également désormais de règles d'engagement « robustes » qui permettent, si nécessaire, des actions offensives tactiques pour assurer la mise en œuvre de son mandat.

Protéger les civils

Dans la longue liste des tâches de la Monuc, la protection des civils semble aller de soi. C'est pourtant la plus difficile à mettre en œuvre, tant les implications politiques et militaires sont omniprésentes. Deux initiatives aussi différentes que le monitoring des droits de l'homme et l'usage de la force armée

⁷ ONU, *Résolution 1565* du 1^{er} octobre 2004, S/RES/1565(2004).

peuvent concourir à la réalisation de cet objectif. Après des débuts difficiles, la réputation de la mission dans ces deux domaines s'est considérablement améliorée en 2005 et 2006, avant de chuter à nouveau fortement les deux années suivantes. Comment expliquer de telles variations ?

Les droits de l'homme sur le terrain

La Division des droits de l'homme de la Monuc est, avec 110 agents⁸, l'une des plus importantes unités civiles de la mission. Comme dans d'autres pays où l'ONU est présente, elle consacre une énergie importante à recenser les cas de violation et à publier des rapports réguliers sur la situation des droits de l'homme par région. Toutefois, son activité ne s'arrête pas là. Elle agit également à trois niveaux :

- elle interpelle le gouvernement ou les groupes armés sur des éléments qui se seraient rendus coupables de violations ;
- elle prend, le cas échéant, des mesures de protection en faveur de certaines victimes si elles sont menacées de mauvais traitement ;
- elle stimule la lutte contre l'impunité en poussant la justice congolaise à arrêter et à juger ceux qui ont commis des violations.

Cette section est la section de la Monuc qui entretient les contacts les plus directs avec la population, parfois jusque dans des villages très retirés, ce qui explique qu'elle soit, déjà rien qu'à ce titre, fort appréciée. Si son action, aussi déterminée soit-elle, n'a probablement pas eu d'impact significatif sur le nombre de violations des droits de l'homme dans le pays, l'accumulation des cas individuels traités lui a permis d'acquérir une notoriété indiscutable, en particulier dans l'Est du pays.

L'intégration de la mission a, selon les responsables eux-mêmes, contribué à améliorer leurs résultats grâce principalement à quatre éléments :

- l'accès facile et régulier aux moyens logistiques de la mission, y compris sa composante militaire, qui transporte et protège les agents civils lors de certaines missions d'évaluation ;
- le recoupement de l'information donnée par les victimes et les témoins avec celle dont disposent d'autres branches de la Monuc⁹ comme les observateurs militaires, les policiers de l'ONU, de la JMAC¹⁰ ou même de l'OCHA ;

⁸ Chiffres de 2006.

⁹ Dans chaque région de l'Est de la RDC, une réunion de coordination générale – la Joint Operation Cell (JOC) – est organisée tous les matins et regroupe les principaux commandants des Casques bleus et toutes les unités civiles de la Monuc, ainsi que certains opérateurs extérieurs si nécessaire.

¹⁰ Joint Mission Analysis Center : une unité multidisciplinaire rattachée au représentant spécial du secrétaire général et chargée d'évaluer les risques sur le terrain pour l'ensemble du personnel de la mission.

- l'aide directe des Casques bleus, soit par la sécurisation d'une zone où des exactions sont commises (par exemple avec les bases d'opération mobiles [MOB]), soit par l'extraction et la protection d'une personne ou d'un groupe menacé de mauvais traitement ;
- la prise en charge des interpellations politiques au plus haut niveau par le représentant spécial ou ses adjoints qui peut avoir des répercussions appréciables sur le terrain.

Cependant, l'action de la Monuc en matière de droits de l'homme est loin de satisfaire entièrement les Congolais. Ceux-ci subissent, en effet, dans leur chair (comme dans leur portefeuille) les exactions quotidiennes des rebelles, mais aussi, et de plus en plus souvent, des soldats de la nouvelle armée nationale. Car c'est devenu un cruel paradoxe au Congo : en totalisant 60 % des violations des droits de l'homme, les FARDC incarnent, selon les derniers rapports de l'ONU, la plus grande menace pour la population civile. Pour tous ceux et celles-là – les femmes violées et mutilées en premier lieu –, le besoin de protection va au-delà des interventions ponctuelles de la Monuc. Sans relâche, chaque criminel, chaque agresseur devrait être poursuivi et puni. Autant dire que la tâche est démesurée, dans ce pays immense. Des programmes de reconstruction de la justice se mettent timidement en place, mais la route reste longue et semée d'embûches.

Par ailleurs, des membres de la Monuc elle-même se sont à plusieurs reprises rendus coupables d'activités illégales, de violation des droits humains et de non-respect de leur code de conduite en matière sexuelle. Dans le cadre d'enquêtes menées par le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI-OIOS), pas moins de 296 dossiers d'abus sexuels sur mineurs ont été ouverts concernant la période 2004-2006 et 140 cas avérés ont été recensés, essentiellement parmi les Casques bleus (ONU 2006). Quelque 169 personnes ont été licenciées ou renvoyées dans leur pays. Seules quelques dizaines ont été poursuivies par leurs autorités nationales. Après ces scandales à répétition, un mot d'ordre de tolérance zéro a été lancé par les responsables de la Monuc, de même qu'un renforcement du code de conduite de l'ONU, sans toutefois que les résultats positifs puissent être mesurés à ce jour.

D'autres accusations ont été portées contre des Casques bleus, notamment en matière de trafic d'armes contre des matières premières (or et diamants) ou d'intelligence avec des mouvements rebelles. Des enquêtes internes ont également été menées, mais l'ancienneté des faits ne semble pas avoir permis de conclure (Cros 2007).

L'imposition de la paix à la carte

Après le double traumatisme des massacres en Ituri (2003) et de la prise de Bukavu (2004), une véritable doctrine du recours limité à la force s'est

petit à petit élaborée pour être mise en œuvre sur le terrain. Il ne faudrait cependant pas oublier – un fait souvent négligé par les observateurs – que c’est à l’État congolais, à son armée et à sa police qu’incombe en priorité le devoir de protection de sa population. La Monuc peut l’aider dans cette tâche, en apportant un soutien logistique lors d’opérations conjointes, par exemple, mais elle ne peut en principe pas se substituer à lui, sauf en cas de défaillance des forces de sécurité congolaises.

Dès 2005, les FARDC et la Monuc se sont donc lancées dans ce qu’on a pudiquement appelé des opérations « robustes », c’est-à-dire des actions d’imposition de la paix, lorsque le maintien de la paix s’avérait insuffisant (Zeebroek 2007). Certains n’ont pas hésité à les qualifier d’actes de guerre, mais ce serait faire peu de cas du cadre très contraignant dans lequel les responsables opérationnels ont été amenés à mettre en œuvre ce nouveau concept. Sans révéler le contenu précis des nouvelles règles d’engagement, le général Patrick Cammaert, ancien commandant de la division Est, expliquait que la Monuc pourrait s’associer à une action offensive dans le cas où un ou plusieurs groupes armés « choisissent de ne pas désarmer et commettent régulièrement des actes de violence à l’encontre des civils au mépris de la paix, de la loi et de l’ordre » (Cammaert 2007 : 11).

Alors que, dans une vraie guerre dont ils seraient l’un des protagonistes, la règle face au danger serait l’usage maximum de la force, les Casques bleus sont tenus d’appliquer les principes suivants (Behl 2007) :

- un usage minimum de la force pour remplir ses objectifs ;
- un usage du feu proportionnel à la menace, c’est-à-dire qu’il doit être :
 - en dernier recours ;
 - après tir de sommation ;
 - précis ;
 - efficace ;
 - à la mesure de ce que la situation requiert ;
 - sans provoquer aucun dommage collatéral.

La difficulté extrême qu’il y a à respecter toutes ces contraintes simultanément dans un environnement qui peut être particulièrement volatil a poussé les plus hauts responsables opérationnels à déléguer une part importante de l’interprétation des règles d’engagement au commandant de terrain et même au responsable d’unité qui, si nécessaire, peut remettre en question au dernier moment un ordre de faire feu, en particulier si la présence de civils est détectée.

De nouveaux concepts de déploiement permettant davantage d’efficacité et de souplesse ont également été développés. La Monuc a apporté une réponse originale, celle des bases d’opération mobiles (MOB), après avoir été souvent prise en défaut de protection des endroits qu’elle devait protéger, soit parce qu’elle ne s’y trouvait pas, soit parce qu’elle y était présente, mais en nombre

insuffisant. Plutôt que de proposer systématiquement des interventions à partir de camps fixes, le concept des bases d'opération mobiles (Maqsood 2007) vise à pré-positionner, temporairement et à la demande, un camp de petite dimension dans des zones sensibles et/ou difficiles d'accès. Ces bases peuvent également accueillir des unités civiles de la Monuc, comme celles chargées du DDR ou des droits de l'homme. L'augmentation de la sécurité censée découler de leur présence permet également aux agences de l'ONU et aux organisations humanitaires de mener leurs activités situées dans la zone dans de meilleures conditions.

Par ailleurs, du fait de l'amélioration de la circulation transversale de l'information, les responsables des Casques bleus sont mieux à même de comprendre la situation politique, humanitaire ou des droits de l'homme sur le terrain avant d'intervenir. Ils peuvent eux-mêmes plus facilement prévenir tous les protagonistes des dangers encourus, mais surtout, ils peuvent profiter (du moins en principe) d'un relais politique et diplomatique en cours d'action et tout de suite après leur intervention pour amener les rebelles ou les insurgés à négocier. Toutefois, ils causent souvent de graves perturbations en termes de déplacements de populations.

Ces nouveaux moyens d'action ont permis à la Monuc de renverser temporairement la vapeur, grâce à deux types d'opérations robustes menées à l'Est : les opérations proactives « *search and cordon* » en Ituri et les opérations défensives du type « bataille de Sake » au Nord-Kivu. Les premières visaient spécifiquement les petits groupes rebelles n'ayant pas signé les accords de paix et commettant régulièrement des exactions sur les populations locales. Après les tentatives de médiation et les ultimatums d'usage, les FARDC, appuyées par les Casques bleus, menaçaient de passer à une phase de désarmement forcé, ce qui poussa, parfois après des escarmouches sanglantes, plusieurs groupes comme l'UPC, le FNI, le FRPI, le MRC¹¹ et le groupe de Cobra Matata à négocier leur reddition. En outre, plusieurs chefs de guerre furent capturés et transférés à la Cour pénale internationale (CPI). Ce fut, par exemple, le cas de Thomas Lubanga, chef de l'UPC, d'Uzele Ubeme et de Mathieu Ngudjolo, tous deux anciens commandants du FNI, ou de Germain Katanga, chef des FRPI, mieux connu sous le nom de Simba. Ces évolutions étaient de bon augure, mais elles restèrent spécifiques à l'Ituri.

Dans les Kivu, l'importance du CNDP et des FDLR ne permettait pas ce scénario. Plusieurs cas de figure se sont présentés. En novembre 2006, prétextant des violences anti-Tutsi, les troupes du général dissident Laurent Nkunda encerclèrent la ville de Sake puis se dirigèrent vers Goma. Devant l'incapacité des FARDC à arrêter le général renégat, le contingent indien du Nord-Kivu défendit Sake avec toute sa puissance de feu, y compris les hélicoptères de combat qui pilonnèrent durement les collines avoisinantes. Les troupes de

¹¹ Respectivement l'Union des patriotes congolais, le Front des nationalistes et intégrationnistes, les Forces de résistance patriotique en Ituri et le Mouvement des révolutionnaires congolais.

Nkunda furent stoppées sur la route de Goma et durent rebrousser chemin jusqu'au-delà de Sake. On parla de 100 à 150 morts du côté des insurgés, sans qu'il soit possible de confirmer cette estimation.

En revanche, fin 2007 et fin 2008, les opérations des FARDC – avec un soutien logistique de la Monuc – contre Laurent Nkunda se soldèrent par deux cuisants échecs qui semblent montrer les limites des opérations robustes lorsqu'elles se heurtent à des rebelles nombreux, motivés et aguerris. Face à une armée congolaise qui manque encore cruellement de formation et dont les choix tactiques se révélèrent catastrophiques, la Monuc dut travailler à contre-emploi. Soutenant de fait des actions offensives qui n'étaient pas souhaitées par la communauté internationale (Boshoff 2008), elle se retrouva dans l'impossibilité d'intervenir militairement pour empêcher la débâcle, car aucun des critères qu'elle s'était elle-même fixés n'était rencontré : plus d'une fois, les rebelles avaient été attaqués avec des moyens disproportionnés, sans aucune gradation dans l'emploi de la force et, surtout, sans aucune négociation préalable ni mesures préventives. Une impasse opérationnelle totale qui a permis aux responsables congolais de faire porter une partie des responsabilités de leur échec aux Casques bleus. À chaque fois, après la débandade des troupes congolaises, les soldats de l'ONU se retrouvaient – seuls face aux rebelles – dans l'obligation de défendre Goma. Si l'effet dissuasif a encore pu jouer en 2007, ce ne fut plus le cas l'année suivante et le représentant spécial, Alan Doss, dut réclamer d'urgence un nouveau renforcement de ses troupes et de son mandat.

Ce qu'il a finalement obtenu n'est pas simplement cosmétique, comme on a pu le craindre dans un premier temps. Non seulement 3 000 hommes supplémentaires sont accordés¹², mais la crise du Kivu reçoit à présent la priorité la plus haute, comme d'ailleurs la protection des civils, qui peut désormais s'exercer en cas « de violences qui seraient le fait de l'une quelconque des parties au conflit », c'est-à-dire y compris les FARDC elles-mêmes, qui n'avaient pas hésité à piller Goma dans leur retraite. Enfin, une « mise à jour » des règles d'engagement et du concept d'opérations est attendue pour la fin du mois de janvier 2009¹³. Sur le terrain, cela devrait permettre à la Monuc de disposer d'une capacité d'intervention rapide dotée de la mobilité nécessaire avec des moyens de renseignement accrus (ONU 2008), afin de s'attaquer en priorité – en appui des gouvernements congolais et rwandais – au désarmement des FDLR.

Mais, avant que tout cela ait pu se mettre en place, l'opération militaire conjointe rwando-congolaise de février 2009, l'arrestation de Laurent Nkunda et, finalement, l'accord entre le CNDP et le gouvernement congolais¹⁴ ont

¹² ONU, *Résolution 1843* du 20 novembre 2008, S/RES/1843(2008).

¹³ ONU, *Résolution 1856* du 22 décembre 2008, S/RES/1856(2008).

¹⁴ République démocratique du Congo, « Accord de paix entre le gouvernement et le Congrès national pour la défense du peuple », 23 mars 2009, Goma. <http://www.iss.co.za/>

considérablement changé la donne au Nord-Kivu. Toutefois, ce renversement du rapport de force n'a pas permis de battre les FDLR, qui ont reculé et évité le combat. L'autre opération conjointe (ougando-congolaise) dans le Haut-Uele n'a pas davantage atteint son objectif de neutraliser les rebelles de la Lord's Resistance Army (LRA). La force semble moins que jamais la clé de la paix à l'Est du Congo (ONU 2009).

Pourtant, grâce à l'ultime renforcement onusien, les opérations robustes de la Monuc vont probablement gagner à nouveau en efficacité. Mais cela a-t-il encore un sens ? Quelques milliers d'hommes supplémentaires et des moyens accrus peuvent-ils forcer la paix, alors qu'il faut avant tout une solution politique ? Tout au plus pourront-ils dissuader davantage de petits groupes armés de commettre des atrocités dans certaines zones à certains moments. Un résultat trop faible par rapport à l'ampleur des problèmes qui empoisonnent le Kivu.

Par ailleurs, tous les efforts fournis par la communauté internationale pour renforcer sans cesse le mandat de la mission, ses effectifs, ses moyens et son intégration n'arrivent plus à cacher les immenses faiblesses humaines du maintien de la paix au quotidien. Véritable tour de Babel de nationalités, de langues, de cultures et d'expériences professionnelles, la Monuc n'arrive toujours pas à produire une synthèse originale de son énorme potentiel d'énergie et de compétences. Le nombre de Casques bleus capables de s'exprimer en français reste désespérément faible. Le poids des procédures administratives interdit toute rapidité et toute souplesse de réaction face aux événements, y compris en cours d'opérations militaires. Un bon nombre d'hommes du contingent sont loin de répondre à ce qu'on pourrait attendre d'eux en termes d'initiative, de rigueur et de professionnalisme, sans même parler de prise de risque minimum sur le terrain. Toutes ces critiques, souvent formulées par les Casques bleus eux-mêmes, n'ont pas empêché nombre d'officiers de faire preuve d'une clairvoyance et d'un dévouement exceptionnels à certains moments cruciaux, mais la durée extrêmement courte de leur affectation (entre 6 et 18 mois) a rarement permis de capitaliser cette expérience.

Tant par ses insuffisances chroniques que lors de ses éphémères victoires, la Monuc a – plus que toute autre mission – exploré la voie étroite et « piègeuse » de l'usage de la force. Elle a contribué de façon incomparable, même si ce fut souvent malgré elle, à l'accumulation des expériences politico-militaires liées à la résorption lente d'une mosaïque de mouvements rebelles hostiles aux accords de paix¹⁵. Mais elle semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. Si ses

dynamic/administration/file_manager/file_links/DRATACCORD.PDF?link_id=14&slink_id=7460&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

¹⁵ L'expérience congolaise a déjà inspiré les plus hauts responsables onusiens lors de la rédaction d'un document doctrinal qui servira de cadre de référence, à l'horizon 2010, à toutes les missions de paix, fixant leurs principes fondamentaux, leur structure et les meilleures pratiques à suivre pour assurer leur succès : c'est ce qu'on appelle la *Capstone doctrine*.

contingents font preuve de détermination et jouissent du soutien politique du pays hôte et du Conseil de sécurité, elle est capable de contraindre de petits groupes rebelles (quelques centaines d'hommes, comme en Ituri) à désarmer et à réintégrer leur communauté. Mais face à des mouvements armés plus puissants (quelques milliers d'hommes, comme le CNDP ou les FDLR), entraînés, motivés et jouissant de soutiens économiques et politiques, la lutte est par trop inégale sur le plan strictement militaire. À défaut de solution négociée, les Casques bleus sont dès lors contraints de faire de la figuration ou de défendre les grandes agglomérations en dernier recours. Une situation peu glorieuse qui a des conséquences au-delà du constat purement militaire : du fait de leur concentration dans les villes, les soldats de la paix sont la plupart du temps dans l'incapacité de protéger les civils en dehors des agglomérations, alors que c'est un des aspects cruciaux de leur mandat. Et lorsqu'ils sont présents au moment des exactions, leurs difficultés linguistiques et leur défaut de connaissance du terrain et des combattants font le reste (Braeckman 2008b).

L'amour-haine

En général, il existe très peu de sources fiables sur la perception qu'ont les populations locales africaines d'une mission des Nations unies et, plus largement, sur leur opinion concernant l'aide internationale. La RDC fait exception depuis que l'ONU y a commandité, en 2005, un sondage d'opinion national sur la Monuc (Berci 2005¹⁶).

Le principal résultat de cette enquête révèle une forte disparité entre l'Est du pays – largement en faveur de la présence onusienne – et l'Ouest, où de nombreuses personnes pensent que la Monuc, au mieux, n'a aucun impact et, au pire, a une influence négative. À la question : « Vous sentez-vous plus en sécurité du fait de la présence de la Monuc ? », 43 % des réponses sont négatives contre 37 % positives. Mais en fait, le rapport s'inverse dans la plupart des provinces de l'Est où le oui l'emporte, comme le Maniema (74 %), le Nord-Kivu (50 %), le Katanga (48 %), le Kasai Occidental (45 %) et le Sud-Kivu (41 %). Deux provinces semblent indécises : l'Équateur et la Province Orientale. Le Bandundu, le Bas-Congo, le Kasai Oriental et Kinshasa sont franchement hostiles. Les auteurs du rapport ne manquent pas de souligner que le taux de satisfaction est le plus élevé là où le déploiement des Casques bleus est le plus important.

<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=895>

¹⁶ Voir l'étude de Berci International (2005) menée à la demande de la Peacekeeping Best Practices Section (PBPS) des Nations unies en novembre 2005. L'enquête a été réalisée auprès de 2 810 personnes réparties dans les 11 capitales provinciales du pays, avec une marge d'erreur de 3 %.

Mais, curieusement, une large majorité de personnes interrogées (60 %) se rejoignent – toutes provinces confondues (sauf le Katanga) – pour dire que la Monuc devrait quitter le pays. Pourtant, à la question de savoir ce qui arriverait après le départ des Casques bleus, 50 % redoutent une remontée de l'insécurité, voire la guerre, surtout à l'Est du pays. Ces réponses contradictoires traduisent les sentiments ambigus qu'éprouvent beaucoup de Congolais envers la mission de l'ONU : elle protège, mais elle agace, elle stabilise, mais au prix de nombreuses intrusions dans la vie quotidienne, elle assure un certain retour de la démocratie, mais sans améliorer le niveau de vie.

Aujourd'hui, il faut bien constater que cette enquête fut réalisée au moment où la notoriété de l'ONU au Congo était à son sommet. Cette tendance s'est fortement inversée, suite à l'écrasante victoire des troupes du CNDP en novembre 2008. À défaut de nouvelle enquête, le ton indigné et accusateur des responsables politiques, des médias et de la société civile au Congo, comme dans le reste du monde, tient lieu de baromètre. Et le temps est plutôt à l'orage. Un déluge de reproches et d'accusations graves a déferlé sur les Casques bleus, accusés tout à la fois d'incompétence, d'inaction et de lâcheté, voire même de corruption ou d'intelligence avec l'ennemi (Braeckman 2008a)¹⁷. Il faudra du temps et beaucoup d'efforts au sein de la Monuc elle-même, mais aussi dans sa communication vers l'extérieur, pour espérer réparer ce gâchis.

Toutefois, la disgrâce onusienne doit aussi nous faire réfléchir aux attentes démesurées que l'aide de la communauté internationale avait suscitées auprès de la population, comme des élites congolaises (et européennes). Comme si tous les autres acteurs du drame congolais ayant acquis leur brevet d'irresponsabilité, seule l'ONU pouvait encore redresser le pays. Mais n'a-t-on pas rêvé d'une Monuc qui n'existe pas ?

En chacun des Casques bleus, on espérait un sauveur, mais on n'a trouvé que des soldats de qualité très variable, tourmentés par le doute permanent, la prudence excessive, un esprit souvent procédurier, la volonté d'arrondir les angles et parfois, il est vrai, l'appât du gain ou même la déviance sexuelle. Toutes ces critiques ne touchent pas seulement la Monuc. On les entend aussi souvent pleuvoir sur les missions onusiennes au Liberia, en Côte-d'Ivoire, en Haïti ou au Timor oriental. Mais en RDC, l'exaspération est à son comble, après dix ans d'une fausse paix qui laisse régulièrement la place à des affrontements localisés aux conséquences désastreuses pour les civils.

Catch 22 ?

L'histoire du conflit congolais et l'histoire de la Monuc se confondent, depuis 1999, pour le meilleur comme pour le pire. Le renforcement continu du mandat de la mission de l'ONU traduit la lente montée en puissance de la

¹⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir Zeebroeck 2008b.

communauté internationale dans ce pays sous perfusion. Or, malgré de fragiles progrès en termes de sécurité et l'indéniable succès des élections, la longue transition politique (2003-2006) n'a pas permis de mener à bien une série de tâches fondamentales : le désarmement (DDR), la réforme du secteur de la sécurité, la fin de l'impunité ou la bonne gouvernance, par exemple.

La durée exceptionnelle du mandat de la Monuc nous permet aussi d'apprécier le chemin parcouru en termes de notoriété. Celle-ci s'était incontestablement améliorée en 2005 et 2006, avant de chuter à nouveau fin 2007 et surtout fin 2008. Pourtant, la connaissance du terrain s'est fortement améliorée et les opérations robustes ont bel et bien forcé certains chefs rebelles à composer, même si les Kivu – où la protection des civils se révèle être une gageure – restent une plaie béante dans le dispositif.

À travers plusieurs exemples, nous avons identifié un double phénomène : l'État congolais reste extrêmement dépendant de l'ONU et des pays donateurs dans la plupart des domaines qui devraient fonder sa puissance (la sécurité, la justice, la santé, l'éducation, les transports, les médias...) et, parallèlement, la nouvelle classe politique peut d'autant plus facilement se décharger de ses obligations sur la communauté internationale que celle-ci est omniprésente dans le pays. Grisé par le succès du processus électoral, le Conseil de sécurité de l'ONU demandait à la Monuc, en mai 2007, de réfléchir aux conditions d'un possible retrait de la mission (*benchmarks*). Mais il fallut vite déchanter, cette perspective étant rapidement devenue impraticable sur le terrain, car elle rejeterait la RDC dans la guerre.

En fait, la Monuc est devenue bien plus qu'une mission de paix. Par sa durée et son mandat, elle réalise le tour de force d'être à la fois l'irremplaçable soutien de l'État congolais et son principal aiguillon en matière de consolidation de la paix. Sans la Monuc, pas d'élections, beaucoup moins de communications, des médias moins professionnels, encore moins de sécurité, mais surtout moins de coordination entre l'action du gouvernement et les donateurs dans tous les chantiers de la reconstruction. En revanche, avec la Monuc, une interférence permanente dans les affaires de l'État, une guidance et un contrôle qui frisent souvent l'injonction, une arrogance parfois de la part des responsables et des donateurs qui insupporte les élites congolaises. Dès lors, la question n'est plus seulement de savoir comment pacifier et reconstruire le Congo, mais aussi comment se passer de la Monuc ?

Pour couronner le tout, la Monuc, comme beaucoup d'autres missions de paix de par le monde, a fait d'énormes efforts de cohérence au niveau de ses objectifs et de la rationalisation de son action. De ce fait, une certaine centralisation a affecté sa hiérarchie, permettant au représentant spécial du secrétaire général de l'ONU de cumuler les pouvoirs politique, militaire, humanitaire, financier et logistique¹⁸. Il n'en faut pas plus pour que certains

¹⁸ Pour plus de détails sur la structure et le fonctionnement de la Monuc, voir Zeebroek 2008a.

voient en lui le vice-roi du Congo, en mesure de dicter sa volonté au président élu. La réalité est évidemment beaucoup plus nuancée et complexe, mais cette personnification des « intérêts étrangers » à travers la Monuc la désigne depuis longtemps comme bouc-émissaire des frustrations populaires.

Comment, dans ces conditions, envisager de réhabiliter l'État au Congo ? Tout d'abord, la question est-elle correctement formulée, dans un pays dont les habitants ont appris depuis l'indépendance à se défier de leur propre État ? Il faudrait donc davantage l'habiliter que le réhabiliter... Ensuite, à supposer que – par chance – la paix revienne dans l'Est du pays et que – par miracle – la nouvelle armée, complètement brassée et formée, puisse, seule, assurer la sécurité du territoire, comment les autorités pourraient-elles gérer efficacement l'État si le népotisme et la corruption continuent d'imprégner la classe politique ? On ne peut s'empêcher de penser que les Nations unies vivent une situation à la *Catch 22*¹⁹. La Monuc est envoyée en RDC pour assurer la paix et (ré)habiliter l'État avant de se retirer, mission accomplie. Mais, plus elle progresse dans cette voie, plus elle se rend indispensable pour garantir la paix, ainsi qu'un minimum de bonne gouvernance. Et plus il devient difficile de partir. Un dilemme dont il va bien falloir sortir, car tant le coût que la vocation des missions de paix modernes interdisent qu'elles s'engluent dans une quête sans fin.

Bibliographie

Behl, Pramod. 2007. « Use of attack helicopters in UN peacekeeping operations », *Monuc Force Review*, n° 1, janvier 2007, pp. 16-22.

Berci International. 2005. *Peacekeeping Operations in the Democratic Republic of the Congo: The Perception of the Population*, étude externe menée à la demande de la Peacekeeping Best Practices Section (PBPS) des Nations unies, novembre 2005, 20 pages. [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Monuc%20perception%20of%20population%20\(final-final\).pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Monuc%20perception%20of%20population%20(final-final).pdf)

Boshoff, Henri. 2008. « Stabilising the Eastern DRC », *African Security Review*, vol. 17, n° 4, Institute for Security Studies, décembre 2008.

Braeckman, Colette. 2008a. « Rumangabo retombe aux mains du CNDP, et la Monuc n'a, à nouveau, rien vu venir », *Le Soir*, 26 octobre 2008.

Braeckman, Colette. 2008b. « Kiwanja : le Srebienica du Congo », *Le Soir*, 8 novembre 2008.

Cammaert, Patrick C. 2007. « Contemporary UN peace operations: problems and opportunities », *Monuc Force Review*, n° 1, janvier 2007, p. 11.

¹⁹ *Catch 22* est un roman de Joseph Heller, publié en 1961 aux États-Unis et adapté au cinéma par Mike Nichols en 1970. Livre culte des pacifistes opposés à la guerre du Vietnam, *Catch 22* est entré dans le langage courant et désigne aujourd'hui un faux dilemme dans lequel, en fait, aucun choix réel n'existe (Wikipedia).

- Cros, Marie-France. 2007. « Les Casques bleus aidaient les FDLR », *La Libre Belgique*, 18 juillet 2007.
- Maqsood, Ahmed. 2007. « Concept of mobile operating bases (MOBs) in UN peacekeeping operations », *Monuc Force Review*, n° 1, janvier 2007, pp. 12-15.
- Monuc Aviation Section. 2006. *Celebrating 150,000 Hours of Safe Operations*, avril 2006, 8 p. www.monuc.org/downloads/Aviation.pdf
- ONU. 2006. *Problem of Sexual Abuse by Peacekeepers now Openly Recognized*, DPI, 23 février 2006, SC/8649.
- ONU. 2008. « Note explicative du département des Opérations de maintien de la paix relative aux ressources supplémentaires demandées pour la Monuc ». Annexe à la lettre datée du 31 octobre 2008 adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général, S/2008/703.
- ONU. 2009. « Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo », Conseil de sécurité, 27 mars 2009, S/2009/160.
- RFI. 2006. « RDC, les chantiers de Kabila », 5 décembre 2006. www.rfi.fr/actufr/articles/084/article_47988.asp
- Swing, William Lacy. 2007. « The United Nations mission in the Democratic Republic of Congo (Monuc): experiences and lessons », *ISS Situation Report*, 23 novembre 2007.
- Willame, Jean-Claude. 2007. *Les Faiseurs de paix au Congo*, Bruxelles, GRIP/Complexe, collection « Les livres du GRIP » n° 288-289, pp. 100-103.
- Zeebroek, Xavier. 2007. « RDC : un premier pas vers une doctrine des opérations robustes ? », *Studia Diplomatica*, Bruxelles, Egmont, vol. LX, n° 3, pp. 5-16.
- Zeebroek, Xavier. 2008a. *Monuc : le laboratoire de la paix introuvable*, Bruxelles, GRIP, « Rapport du GRIP », 2008/2.
- Zeebroek, Xavier. 2008b. « Monuc : restons calmes, la situation est désespérée », Bruxelles, GRIP, *Note d'analyse*, octobre 2008, 6 pages.

LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE À L'ÉTAT : VERS UNE TRANSFORMATION POSITIVE DES CONFLITS

Alexandra Bilak

Introduction

Face à la reprise des affrontements à l'Est du pays et à l'impuissance des autorités publiques et des acteurs de la société civile à aborder les conflits de façon durable et non violente, la question de la réhabilitation de l'État, du renforcement de la société civile et de la clarification de leurs responsabilités respectives se pose aujourd'hui urgemment. Si les politiques d'appui à l'État congolais ont longtemps été considérées comme distinctes des politiques d'appui à la société civile, on reconnaît depuis peu la nécessité de renforcer les deux simultanément. La question du *comment*, elle, reste toujours en suspens.

Ce chapitre examine la relation entre l'État et la société civile en RDC, à travers une analyse des efforts de cette dernière dans la construction de la paix depuis la fin des années 1990. Il part du postulat qu'une société civile forte devrait pouvoir responsabiliser l'État en offrant une description analytique crédible des problèmes et des besoins, et en revendiquant l'élaboration de politiques publiques appropriées. Si les thèmes à aborder et les possibilités d'interaction entre société civile et État sont variés, ce chapitre se focalise tout particulièrement sur la construction de la paix en raison de son importance pour la stabilité du pays et des enjeux politiques qui y sont associés. Partant de l'idée que les conflits sont les produits d'un système de gouvernance patrimoniale responsable de leur apparition et de leur perpétuation, nous examinons les répercussions de ce modèle politique notamment sur la configuration et le mode de fonctionnement actuels de la société civile. Nous analysons ensuite les échecs des interventions de la société civile dans ce domaine, pour considérer ensuite les implications d'une transformation positive des conflits et d'un véritable changement social à travers la mobilisation et la responsabilisation dans la durée de l'autorité étatique. À travers l'examen de certaines initiatives de pacification à l'Est de la RDC, cette étude cherche à traiter le conflit de façon holistique, à responsabiliser l'État dans son rôle de garant de la sécurité des populations, et à donner sens au terme de « société civile » en tant qu'agent de changement légitime en RDC.

Nature du système politique

Fondements systémiques du conflit

Le modèle étatique auquel la communauté internationale se réfère dans ses efforts de (re)construction depuis des décennies en RDC repose sur une conception wébérienne du pouvoir politique qui sous-entend l'existence de certains principes de base. Si ces principes sont bien repris dans sa Constitution, et reflétés dans l'architecture de ses institutions, le fonctionnement au quotidien de l'État est d'une tout autre réalité. Alors que la mission coloniale belge a consolidé une bureaucratie étatique centralisée (Willame 1997 : 1-22), les schémas de redistribution politique et financière établis par Mobutu lui ont permis de maintenir sa place au pouvoir pendant plus de trente ans à travers la cooptation, à tous les échelons de son administration, de responsables politiques lui étant favorables. Cette multiplication de réseaux à la fois verticaux et horizontaux (Chabal et Daloz 1999 : 13-28), basés essentiellement sur des loyautés ethniques ou régionales, s'est faite en dépit de l'érosion progressive des prérogatives politico-administratives de l'État (Putzel *et al.* 2008 : 24-25).

En apparence fort, développé et très centralisé, l'État congolais est, en réalité, qualitativement et institutionnellement faible. Il se caractérise par des modes de régulation fortement personnalisés, des sphères publique et privée souvent confondues, et l'existence de réseaux de pouvoir informels échappant à tout contrôle étatique rationnel. L'investissement dans les services publics est minime, ce rôle ayant été relégué depuis longtemps à la communauté internationale et à la société civile. Les fonctions régaliennes de garantie de la sécurité de la population et d'établissement d'un État de droit font défaut. En l'absence de contre-pouvoir demandant des comptes à l'autorité, et avec une distinction entre État et société souvent floue, la responsabilité de l'État envers ses citoyens est quasi nulle.

Cette pratique du pouvoir apparue sous le régime de Mobutu n'a pas disparu après son départ. Les réseaux clientélistes ont été quelque peu reconfigurés pendant les six années de guerre (1996-2002) en prenant une dimension plus internationale, mais la période de transition et la période préélectorale ont vu subsister le même modèle de construction d'alliances basées essentiellement sur des loyautés ethniques et la perpétuation d'un même ordre politique aux chaînes de commande multiples (International Crisis Group 2006 : 3 ; International Crisis Group 2005 : 15). C'est ce modèle politique, consolidé par un appauvrissement généralisé renforçant la volonté de s'enrichir, que l'on retrouve à peu de choses près en RDC aujourd'hui.

Ce modèle politique est notamment à l'origine de l'apparition et de la perpétuation de conflits à tous les niveaux, du local au national. Il résulte de l'incapacité du gouvernement à établir et à maintenir de façon durable des mécanismes de protection civile à travers l'application effective des lois ou

la création et l'entretien de services de sécurité forts. Dans ce contexte, les conflits entre individus et les épisodes de violence à plus grande échelle sont nombreux. Ces conflits sont souvent l'expression de la mauvaise gestion ou de la manipulation de problèmes moins complexes qui dégénèrent au sein d'un contexte si peu régulé. Produits du système, ils servent par la même occasion à le renforcer : le recours à la violence ou à des modes de gestion informels permettant dans certains cas l'accès au pouvoir politique et aux ressources, les acteurs du système ne sont pas enclins à modifier l'ordre politique établi, qui leur est bénéfique.

La société civile cooptée par le système

La société civile congolaise souffre de ce contexte à bien des égards, le système politique déterminant de façon significative sa configuration et son mode de fonctionnement actuels. Dès les années 1980, la démission de l'État du secteur public a encouragé de nombreux Congolais à s'impliquer dans le secteur du développement. Des organisations locales ainsi que provinciales et nationales sont apparues, d'abord timidement, puis de façon très marquée, à l'introduction du multipartisme en 1990 (Hamuli *et al.* 2003 : 27). L'engouement de l'ère démocratique explique en grande partie l'apparition de ces groupes, mais les opportunités financières de partenariats avec des organisations et institutions internationales, qui ont afflué à l'Est du pays avec la crise humanitaire de 1995, ont joué un rôle certain dans leur multiplication.

L'ensemble de ces organisations à caractère humanitaire et développemental constitue ce que l'on entend le plus souvent par « société civile » aujourd'hui en RDC. La plupart d'entre elles ayant fini par se substituer à l'État dans un rôle de fournisseur de services de base dans les domaines de la santé, de l'éducation, etc., elles n'entament que rarement des réflexions sur leur rôle en tant qu'actrices de la société civile au sein d'un environnement politique très complexe. Alors que des activités d'analyse et de plaidoyer sont apparues dans les programmes des ONG vers le début des années 2000, très peu d'entre elles abordent des questions de fond ou semblent enclines à questionner l'ordre politique établi. C'est plutôt un phénomène d'autocensure qui apparaît avec une volonté affichée par de nombreux acteurs de coordonner, de structurer et, *a fortiori*, de contrôler les activités de la société civile.

La coordination de la société civile aux niveaux provinciaux, reflétée par l'existence des « bureaux de coordination », ne permet pas de dévier d'un ordre établi ou de questionner le cadre imposé par la structure. En raison de son histoire, elle est un lieu de compétition politique, synonyme d'opportunité et de pouvoir, difficilement distinguable de la sphère politique. Les deux se retrouvent souvent confondues, avec des partis politiques créés et légitimés par une appartenance antérieure à cette structure, ou des dirigeants de la société civile abandonnant leur ONG pour accepter des postes de députés ou de

ministres dans le nouveau gouvernement. Cette dimension politique ne permet pas de capitaliser sur la diversité des organisations qui la composent, cherchant toujours à cadrer leurs activités au sein d'une même ligne politique, et encore moins d'entamer des réflexions profondes sur son véritable rôle en tant que société civile. Si quelques activités sont menées dans ce sens, elles finissent elles aussi cooptées, victimes des blocages dictés par les intérêts politiques de ses dirigeants.

Les configurations du pouvoir exécutif dans les ONG et les associations s'inspirent, elles aussi, très fortement de celles de l'État. Les mêmes principes de verticalité et de sous-institutionnalisation permettent à leurs dirigeants de maintenir un système de redistribution en place et de se maintenir eux-mêmes au pouvoir (Giovannoni *et al.* 2004 : 110). Il devient dès lors difficile d'instaurer des procédures administratives garantissant une gestion transparente du pouvoir et des ressources qui remettraient en cause l'ordre établi et la capacité d'accumulation de ceux à qui profite ce système. Il n'est pas non plus dans l'intérêt d'une organisation de remettre trop fortement en cause l'environnement politique dans lequel elle opère, ou de questionner les obstacles qu'elle rencontre dans ses activités de tous les jours. Si elle se fait le défenseur de certaines nobles causes et exprime publiquement des critiques contre des pratiques qu'elle déplore, ses critiques ciblent rarement les vrais responsables et aboutissent encore moins à des changements concrets ou durables à leurs niveaux. Rares sont les initiatives rigoureuses qui permettent une interpellation légitime et constructive du pouvoir en place.

Les échecs de la société civile dans la construction de la paix

Au vu de l'ampleur et de la nature des interventions entreprises dans le domaine de la paix depuis les années 2000, ainsi que du décalage entre la complexité des conflits et la nature des approches, le bilan de la société civile est mitigé (Life & Peace Institute 2006 : 55-59 ; Budge-Reid *et al.* 2003 : 30-36). Ses faiblesses sont dues à des contraintes dans le contexte, à un manque de spécialisation et de soutien adéquats, mais surtout à une incapacité à revendiquer efficacement un changement auprès du pouvoir en place.

La circonscription difficile des problématiques

Un nombre important d'ONG et d'associations congolaises se sont investies dans le domaine de la paix de façon prononcée depuis la fin de la guerre. Il n'existe pas cependant en RDC de discipline de transformation ou de résolution des conflits à proprement parler. On parle de « pacification », de « médiation », de « réconciliation », de « plaidoyer » ou encore de « gouvernance ». Rares sont les organisations faisant de l'un de ces thèmes leur domaine principal

d'intervention : ceux-ci coexistent souvent avec des fonctions plus typiques de développement au sein des programmes, et correspondent généralement à la décision de nombreuses organisations congolaises d'ajuster leurs programmes en réponse à des contraintes du contexte. C'est le cas d'une grande partie des ONG à l'Est du pays, obligées de réajuster leurs stratégies au début des années 2000 suite à la guerre dans leur zone d'intervention. Pour d'autres, ce choix répond à un souci d'augmenter l'impact de leurs activités, de réduire les risques associés à des conséquences négatives de leur action sur le terrain, ou simplement d'obtenir de nouveaux financements. Certaines approches prônées depuis peu par les bailleurs renforcent certainement cette tendance¹.

Le choix des thématiques est large, et varie grandement selon les contextes et les zones géographiques. Pendant la période de guerre, et encore aujourd'hui dans certaines zones à l'Est, les organisations se focalisent sur des thématiques liées aux violences commises par des groupes armés sur les populations civiles (pillages, violences sexuelles), ou à des conflits inter- ou intracommunautaires (conflits fonciers, déficit de confiance). Dans des contextes plus calmes, on s'attaque à des problématiques globales comme la mauvaise gouvernance et l'exclusion politique (suivi électoral, gestion des ressources publiques), la faiblesse des mécanismes juridiques de règlements des différends, ou l'exclusion des femmes. Autant de thèmes dont l'immensité requiert une compréhension fine et un traitement ciblé.

Pourtant, les problématiques sont rarement circonscrites de manière réaliste. Très peu d'organisations réussissent à cadrer leurs interventions ou à les tailler à la mesure de leurs capacités. Face à la souffrance de leurs bénéficiaires et à la démission des autorités, elles ont tendance à vouloir aborder tous les problèmes de leur zone d'intervention à la fois, sans les délimiter clairement dans le temps ni dans l'espace, et sans faire des choix qui limiteraient leurs interventions et en augmenteraient probablement l'impact. Le désarroi face à l'ampleur des problèmes aboutit souvent à un éparpillement dans les stratégies.

Des stratégies mal adaptées

Du fait de la circonscription difficile des problématiques, essentiellement due à une absence d'analyse par les organisations locales, les stratégies sont relativement vagues. On fait « de la gouvernance », « des formations sur la réconciliation », ou encore « du plaidoyer sur l'exploitation des ressources ». Quelques stratégies créatives sont mises en œuvre : des activités à caractère

¹ L'approche *Do No Harm*, par exemple, est basée sur une éthique de travail consistant à augmenter la qualité de l'impact sur le terrain par une analyse de la manière dont l'activité risque d'affecter les dynamiques sociales, politiques ou économiques à la base et de créer des conflits. Si les organisations locales financées par de tels bailleurs ont été encouragées dès la fin des années 1990 à augmenter la qualité de leurs interventions en incluant de telles analyses, très peu d'entre elles ont fini par s'approprier cette philosophie et rares sont celles qui prennent en compte cette dimension dans l'exécution de leurs programmes sur le terrain.

socioéconomique (construction d'une route, systèmes de crédits rotatifs, activités de microfinance, champs intercommunautaires, activités d'alphabétisation) qui rassemblent des communautés autour d'un projet concret et permettent d'outrepasser certains préjugés, ou l'invocation d'une foi religieuse pour rassembler des communautés ou des individus autour d'un même dialogue. Les ONG qui utilisent la même approche quel que soit le conflit abordé restent cependant nombreuses. Des cadres de concertation entre représentants locaux, des pièces de théâtre, ou des formations sur la cohabitation pacifique sont choisis pour traiter d'un litige foncier entre deux familles ou d'un conflit historique entre deux communautés.

De manière générale, la portée de l'activité semble dérisoire eu égard à l'ampleur de la problématique : des séances de sensibilisation de bourreaux pour stopper les violences sexuelles faites aux femmes, des activités sportives et culturelles pour réconcilier des communautés entières, ou des forums d'échange entre citoyens et gouvernants pour responsabiliser les leaders politiques... Un éventail d'activités qui, bien que louables, sont à elles seules insuffisantes pour gérer des conflits d'une telle envergure, encore moins en aborder les causes profondes. Le décalage est notamment flagrant dans le domaine des violences sexuelles et autres crimes commis par les groupes armés. Alors que la portée de la problématique est large et complexe, et que des dimensions aussi bien économiques que sociales et politiques entrent en jeu dans la détermination des intérêts des acteurs, des activités de sensibilisation ciblant uniquement les bourreaux et ne traitant pas des causes structurelles du problème s'avèrent systématiquement insuffisantes (Eriksson Baaz et Stern 2008).

Les priorités du contexte et la forte pression de la part de leurs bénéficiaires maintiennent beaucoup d'organisations dans une situation d'urgence permanente qui perpétue le caractère *ad hoc* de leurs interventions. Peu d'organisations développent une spécialisation sur un thème ou une stratégie en particulier. En raison de la jeunesse relative de la discipline et du manque de capacités techniques de nombreuses organisations locales, la qualité des interventions est relativement faible. Des « noyaux de paix » à la base, par exemple, sont souvent composés d'hommes et de femmes illettrés sans aucune expérience dans le domaine de la médiation ou de la réconciliation. Ces noyaux sont pourtant censés faire le suivi des tendances sociopolitiques au sein de leur communauté et jouer un rôle de conciliation si nécessaire. Dans la plupart des cas, il leur manque le savoir et la légitimité qui pourraient leur permettre d'avoir un impact réellement significatif.

En outre, on constate que ces interventions s'attaquent souvent aux conséquences des conflits plutôt qu'à leurs causes. De par leur caractère curatif, elles ne réussissent pas à aborder toutes les dimensions d'un même problème, à reconnaître l'étroite imbrication entre facteurs structurels et conjoncturels et à poursuivre des approches complémentaires qui permettraient d'aborder le problème de façon intégrée. Ceci signifierait notamment la recherche de relations

de collaboration avec des acteurs du milieu spécialisés dans d'autres domaines, ou l'interpellation efficace de l'autorité étatique (politique et militaire) qui en est souvent le moteur. En raison des capacités limitées, spécialement en zones rurales, de l'absence de moyens financiers et de la nature profondément sensible des problématiques abordées, cette collaboration n'a pratiquement jamais lieu.

Si un résultat significatif est quelquefois atteint et que l'on peut se réjouir de son effet positif à un moment précis du conflit, l'impact au long terme est minime et le risque d'un rééclatement existe toujours. L'absence de définition d'objectifs clairs et la faiblesse des mécanismes de suivi et d'évaluation empêchent un engagement durable dans les problématiques. Les capacités techniques limitées des organisations congolaises et l'absence de moyens financiers expliquent en grande partie le manque de professionnalisme dans les programmes. Les politiques des partenaires internationaux ont une part certaine de responsabilité dans ces faiblesses. Recherchant l'efficacité et l'atteinte de résultats palpables, très peu de bailleurs s'investissent dans des activités de transformation de conflits sur le long terme. Leurs financements se limitent généralement à des projets ponctuels, et rares sont ceux qui encouragent une véritable interaction avec les acteurs du conflit. De manière générale, si de nombreux bailleurs financent des organisations locales pour l'exécution de projets spécifiques, rares sont ceux qui font du renforcement des capacités de ces organisations une priorité en soi. Quand le renforcement existe, il se fait souvent de façon unique et standardisée, ne prenant pas en compte les besoins spécifiques de chaque organisation et ne permettant pas un suivi rapproché des progrès réalisés.

Le désarroi face au pouvoir politique

Au niveau national comme au niveau local, très peu d'acteurs de la société civile entament un réel dialogue et réussissent une véritable négociation avec les représentants de l'administration publique. Les conseils régionaux des ONG de développement, représentés au sein de leur conseil national, participent régulièrement à des discussions ou des colloques organisés dans la capitale, tandis que de nombreux bureaux d'études et ONG contribuent aussi à des réflexions, des travaux de commissions diverses ou des rencontres avec des représentants de l'autorité publique à tous les niveaux. Elles organisent elles-mêmes de nombreuses rencontres avec ces derniers par des efforts de mobilisation autour d'une thématique précise. Cependant, rares sont les échanges qui aboutissent à un engagement positif, ou à des changements durables dans les politiques du gouvernement. La faiblesse de la société civile reflète ici une faiblesse structurelle de l'État : en raison de la nature fondamentalement patrimoniale du système politique et des institutions, les interlocuteurs les plus stratégiques sont difficiles à identifier, encore plus à influencer. Il est rare que l'on sache précisément à qui adresser des revendications, tant les canaux de

communication sont flous et les lieux de représentation de l'administration publique nombreux. Le succès d'une négociation dépend davantage de liens personnels avec un ou plusieurs membres de l'autorité politique. En raison de leur caractère informel, ces liens perdurent rarement.

Historiquement, la société civile a eu beaucoup de mal à interagir de façon constructive avec le pouvoir en place et à reconfigurer les intérêts des politiciens pour un changement durable au sein du système. Permettant à deux reprises une confrontation inédite de la société civile avec la logique du système politique, la Conférence nationale souveraine (1992) et les négociations de Sun City (2002) illustrent ce phénomène de façon dramatique (International Crisis Group 2002 : 3 ; Matusila 2003 : 274 ; Life & Peace Institute 2006 : 43). Ces deux événements ont permis à des élus issus d'organisations diverses de la société civile de toutes les provinces de représenter leurs bases au sein d'une composante spéciale et de jouir d'une place au premier rang des négociations politiques. Ils ont cependant marqué la cooptation de la société civile par le pouvoir politique et en ont révélé le caractère profondément opportuniste. Ses représentants ont abandonné leurs bases pour des postes au sein du nouveau gouvernement de transition, et le pouvoir politique a coopté les rares dirigeants capables d'influencer les débats en faveur de la base. Devant une population mal représentée et très déçue des résultats de ses leaders, la société civile a fini divisée et en sérieuse crise de légitimité.

Un autre exemple, plus récent, de ce désarroi est la conférence sur la paix de Goma de janvier 2008. La société civile ayant été limitée à un rôle d'observatrice pendant les débats, des listes de revendications et des ébauches d'analyses ont été distribuées informellement dans les coulisses de la conférence. Aucun processus formel n'a cependant permis d'interpellation significative du pouvoir politique et des acteurs présents. Ce type de contexte, compliqué encore par son caractère éminemment politique et par l'importance de l'enjeu financier dans les négociations (intérêts économiques des acteurs, *per diem* généreux offert aux participants), est très difficile à influencer. La société civile n'a dès lors eu que très peu d'impact sur le processus. Celui-ci a fini victime des intérêts conflictuels des différents groupes, de leur refus de se détacher des réseaux de redistribution politico-économiques que le conflit leur permet de maintenir en place, et d'un même processus de cooptation des rares dirigeants porteurs de changement. Il est aujourd'hui un échec : les combats au Nord-Kivu ont repris et la province est le théâtre d'affrontements sanglants ayant engendré le déplacement de centaines de milliers de personnes.

N'adoptant pas de stratégie réaliste combinant des analyses approfondies du problème et une mobilisation ou une interpellation légitime des moteurs réels du conflit, ces initiatives sont vouées à un traitement superficiel des problématiques. L'historique des conflits, leurs fondements économiques, la complexité des intérêts de leurs acteurs et les multiples détails du système dans lequel ils existent sont rarement pris en compte dans l'élaboration des

programmes. Aucune de ces initiatives ne remet ainsi en cause de manière fondamentale le système à leur origine.

Vers une véritable responsabilisation des acteurs

Le succès d'une initiative de transformation de conflits dépend de l'identification des acteurs du conflit et d'une interaction efficace entre eux. La capacité de l'acteur de changement à générer suffisamment de légitimité pour mobiliser l'État dans son rôle de garant de la sécurité des populations est également décisive. Des analyses fines reconnaissant le caractère multidimensionnel des conflits et permettant une compréhension plus approfondie des acteurs et de leurs intérêts sont nécessaires pour aboutir à une confrontation et une interaction stratégiques avec les différents niveaux de représentation de l'autorité étatique. Quelques interventions de la société civile à l'Est du Congo² offrent des exemples intéressants d'un tel travail.

Du global au local : une approche systémique des conflits

L'échec des initiatives de résolution des conflits en RDC vient en grande partie de la non-prise en compte de leur caractère multidimensionnel au moment de l'analyse et de l'élaboration des solutions. La complexité des conflits en RDC mérite des analyses des systèmes social, politique et économique dans lesquels ils existent et des facteurs historiques et conjoncturels qui en expliquent les dynamiques dans le temps. L'échec du processus de Goma, par exemple, vient du manque de délimitation adéquate des thématiques traitées, mais surtout de l'absence d'analyses permettant d'identifier les causes et les responsabilités réelles du problème. En voulant aborder plusieurs problèmes simultanément (de la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple [CNDP] aux revendications d'une multitude de groupes *mai-mai* du Nord- au Sud-Kivu), et en cherchant à inclure un maximum d'acteurs, la conférence n'a pas permis de traiter des problématiques de façon ciblée et approfondie. En conséquence, les solutions apportées sont insuffisantes. Le processus de Goma montre que des initiatives *top-down* échouent de par leur ignorance du caractère local des conflits, tout comme des initiatives trop *bottom-up* ne permettraient qu'un traitement incomplet sans la prise en compte de dimensions plus globales. Des conflits fonciers ancrés dans des antagonismes historiques entre plusieurs communautés, par exemple, ou le rôle de représentations identitaires à différents niveaux (la famille, le clan, la communauté) dans la perpétuation d'un conflit ne

² Si des initiatives de paix ont été organisées ponctuellement par des acteurs de la société civile dans d'autres provinces, comme au Katanga et au Bas-Congo, la majorité des activités de paix réalisées depuis 1998 et financées plus ou moins régulièrement depuis le début des années 2000 est concentrée dans les deux provinces du Nord- et du Sud-Kivu. Ce chapitre choisit de se concentrer essentiellement sur ces deux provinces pour illustrer son argument.

peuvent être ignorés ni au moment de l'analyse ni à la mise en place d'actions (Autesserre 2008 : 95).

C'est précisément ici qu'une société civile peut jouer un rôle, celui d'offrir une description analytique des problèmes et des perspectives nouvelles dans la recherche de solutions intégrées. Dans une optique de mobilisation ou de revendication auprès des représentants de l'autorité étatique dont les intérêts sont souvent flous (autorités locales corrompues, services de sécurité éclatés, soldats non disciplinés), un travail à plus petite échelle et sur des problématiques mieux ciblées est nécessaire. Il facilite la compréhension des dynamiques en jeu et une identification plus aisée des moteurs réels du conflit. En ciblant un niveau d'influence réaliste et en générant suffisamment de légitimité à la base, quelques organisations au Nord- et au Sud-Kivu ont atteint des résultats tangibles. Leur succès dépend du travail d'analyse qu'elles ont fourni sur des périodes relativement longues (de six mois à plusieurs années), du caractère participatif de l'analyse effectuée sur le terrain et du fait qu'elles ont réussi à associer les acteurs principaux du conflit à leur travail. On peut citer le travail de la plateforme Comité de concertation et d'action pour la paix (CCAP), ou encore celui de l'ONG Programme d'appui au développement des bases unies (Padebu)³ au Sud-Kivu. Leur présence sur le terrain et leur interaction quotidienne avec les groupes armés, les responsables administratifs, coutumiers et religieux et avec les populations civiles ont contribué au soulagement de tensions intercommunautaires ou à des cessez-le-feu entre groupes armés, pendant la période de guerre, entre 1999 et 2003. Leur travail ne s'est pas limité au niveau local, toutefois. Le fait de cibler une problématique précise et de l'analyser de façon exhaustive à l'endroit où ses manifestations étaient les plus violentes, a permis d'actionner des leviers d'influence plus stratégiques jusqu'à Kinshasa⁴.

L'analyse de l'ensemble des dimensions du système social, politique et économique dans lequel apparaissent les conflits permet de les examiner à la lumière d'une multitude de facteurs et d'acteurs à différents niveaux. Elle facilite la compréhension des intérêts et des dynamiques en jeu, qui évoluent constamment. Elle permet d'outrepasser les interprétations simplistes et erronées qui freinent l'atteinte de solutions appropriées et font perdurer le conflit. La valeur ajoutée d'une analyse systémique est sa capacité à identifier de nouveaux lieux de responsabilité – souvent ignorés – ainsi que des niveaux

³ Le Padebu est devenu aujourd'hui Action pour la paix et la concorde, APC en sigle.

⁴ Le Padebu a publié de nombreuses analyses du contexte à Bunyakiri qui rendent compte avec un certain degré de détail des différents acteurs impliqués dans la problématique. Ces analyses lui ont permis de mener des activités de plaidoyer au niveau de la province ainsi que dans la capitale. Voir la plus récente : Programme d'action pour le développement des bases unies (Padebu). Septembre 2008. *Mise à jour sur la situation sécuritaire de Bunyakiri*, rapport de mission, réalisé en collaboration avec Life & Peace Institute.

http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/LPI&Padebu_Bunyakiri_Update%20septembre%202008.pdf

d'influence plus pertinents. La récolte d'un maximum de témoignages auprès d'une multitude d'acteurs et l'analyse rigoureuse et professionnelle des données sont à cet égard cruciales. Les membres de l'Union paysanne pour le développement intégral (UPDI) ont souffert de violences dans la zone de Nindja/Kaniola pendant les années de guerre, et de façon particulièrement brutale depuis 2005 avec la radicalisation d'un groupe armé appelé « Rasta ». Face à cette situation, l'UPDI au Sud-Kivu a mené une recherche qualitative sur le terrain pendant huit mois et interviewé plus de deux cents personnes aux niveaux local, provincial et national. Sa compréhension du phénomène Rasta dans toutes ses dimensions fait suite à un travail exhaustif ayant permis la prise en compte d'opinions, de versions et d'analyses de la majorité des acteurs concernés par la problématique : chefs coutumiers, responsables paroissiaux locaux, soldats, responsables politico-administratifs et militaires provinciaux, hommes d'affaires et représentants nationaux et internationaux. L'analyse présente un portrait détaillé du système social, politique et économique dans lequel le groupe Rasta est apparu et a été perpétué. Elle identifie des rôles stratégiques d'acteurs jusque-là contournés dans tous les efforts de résolution (Union paysanne pour le développement intégral 2007 : 30-42).

Ce type d'analyse, bien que requérant un niveau de rigueur et de professionnalisme élevé⁵, va au-delà d'un aperçu superficiel des problématiques qui ne traite que de la face visible du conflit. Son caractère participatif, à travers l'inclusion d'un maximum d'acteurs dans la collecte et la restitution des données, et la présence sur le terrain pour une durée relativement longue d'un groupe de chercheurs, permettent une certaine appropriation par les parties prenantes des objectifs et des conclusions de l'analyse. La crédibilité et la légitimité ainsi générées sont décisives pour le travail d'interpellation et de mobilisation de l'autorité qui doit lui succéder.

Confronter et interagir durablement avec l'État

Quelques organisations de la société civile congolaise ont mené des analyses fines qui ont servi à alimenter des discussions et encourager un débat contradictoire entre différents acteurs sur des thématiques précises. C'est le cas d'ONG comme le Pole Institute au Nord-Kivu, ou comme l'Observatoire pour la gouvernance populaire (OGP) au Sud-Kivu, qui rassemblent des acteurs étatiques et non étatiques autour de réflexions communes dans le but de dégager des pistes de solution à des problématiques à caractère conflictuel⁶. Ces

⁵ Les analyses du Padebu et de l'UPDI ont notamment bénéficié du soutien technique d'une organisation internationale spécialisée dans le domaine de la transformation de conflits et de la recherche-action participative, le Life & Peace Institute (www.life-peace.org).

⁶ Le Pole Institute publie régulièrement des analyses dans sa revue *Regards croisés*. Les plus récentes incluent une analyse de la conférence de Goma et de la question des FDLR, une analyse des ressources transfrontalières, ou encore une étude de la guerre au Nord-Kivu (voir www.pole-institute.org). L'OGP a publié, en 2006, une analyse très complète des flux des recettes

analyses ont une valeur ajoutée sans précédent : elles offrent une perspective nouvelle sur l'impact des problématiques au niveau local, souvent ignorées par des analyses plus « macro ». Si elles n'encouragent peut-être pas toujours la confrontation directe des acteurs principaux d'un conflit à leurs responsabilités, ces études jouent un rôle important dans l'éveil d'une conscience politique chez les acteurs clés (responsables législatifs, représentants de l'exécutif aux niveaux décentralisés, chefs de quartier, leaders communautaires).

Une analyse solide doit toutefois permettre de faire prendre conscience aux acteurs de leurs responsabilités dans la résolution d'un conflit qu'ils considéreraient jusque-là comme étranger à eux-mêmes, alors qu'ils l'ont directement ou indirectement perpétué. En les plaçant face à leurs responsabilités, elle leur offre un rôle alternatif en tant qu'acteur de changement dans sa résolution. Le travail de l'UPDI est à cet égard intéressant. L'objectif de sa recherche n'est pas d'adopter une position prescriptive, mais de rassembler les acteurs autour d'une réflexion commune sur les enjeux et les implications mis en évidence par l'analyse. En janvier 2008, une grande table ronde rassemblant tous les acteurs identifiés – du niveau local jusqu'au niveau international – a été organisée après la diffusion de son rapport à Bukavu. Elle a rassemblé dans un même cadre des ressortissants du milieu, ainsi que des responsables provinciaux, nationaux et internationaux. Des conclusions controversées ont permis à certains groupes d'acteurs d'identifier le rôle qu'ils ont joué – sciemment ou non – dans la perpétuation du phénomène Rasta. Les chefs coutumiers, par exemple, ont été confrontés aux conséquences de leur fuite du milieu, tout comme les responsables de la Monuc ont compris comment des opérations militaires censées protéger les civils ont servi à radicaliser le groupe. Cette prise de conscience s'est faite à l'issue de débats souvent houleux répartis sur plusieurs jours. Les engagements pris par tous les acteurs et leur entérinement se sont faits publiquement à travers une participation officielle à des commissions de suivi mises en place à différents niveaux.

Au-delà d'une confrontation publique, l'identification des différents acteurs et des niveaux de responsabilité permet un traitement ciblé et « taillé sur mesure » de chacun des acteurs, le degré d'implication et les intérêts variant énormément d'un acteur et d'un conflit à l'autre. Animé d'intérêts souvent différents de ceux de sa hiérarchie, un soldat peut ainsi, par son comportement individuel, jouer un rôle déterminant dans les dynamiques d'un conflit. Le travail à réaliser avec l'armée nationale doit par conséquent prendre en compte la diversité et l'homogénéité du groupe. S'il en va de même pour tous les acteurs, y compris ceux au niveau international, c'est au niveau de la représentation étatique que l'hétérogénéité est la plus flagrante. L'État au niveau local est représenté sous de nombreuses formes différentes, et quelquefois contradictoires. Des responsables politico-administratifs peuvent avoir développé un intérêt particulier dans

douanières au Sud-Kivu. (Observatoire pour la gouvernance populaire. 2006. *Congo poches trouées : flux et fuite des recettes douanières au Sud-Kivu*, OGP, Bukavu.)

la perpétuation d'un conflit qui se distingue de l'intérêt politique au niveau provincial. Les deux groupes d'acteurs ne peuvent donc être interpellés de la même manière dans la recherche d'une solution. En outre, il est important de considérer qu'un représentant de l'autorité étatique au niveau local peut être un vecteur de changement bien plus stratégique qu'un dirigeant haut placé, jouissant quelquefois d'une capacité de mobilisation populaire plus large.

Ce type de processus facilite une mobilisation ciblée de l'autorité étatique dans son rôle de garant de la sécurité des populations. L'analyse permet d'identifier les différents représentants de l'autorité portant une part de responsabilité dans la problématique – que ce soit un dirigeant militaire, un chef de quartier, un gouverneur ou un ministre provincial. Elle permet surtout de s'éloigner des approches traitant l'État comme un ensemble monolithique et flou, et d'interagir efficacement avec les différents niveaux de responsabilité en son sein. Il devient alors possible de recadrer la revendication et de cibler plus stratégiquement des niveaux intermédiaires de responsabilité sans s'adresser constamment aux niveaux les plus élevés de l'administration publique. Cette mobilisation permet de légitimer et de renforcer l'État dans ses nombreux rôles.

Si ces expériences n'ont pas été répliquées ailleurs en RDC et ne constituent que quelques cas spécifiques à une petite échelle, elles offrent néanmoins des exemples uniques d'interpellation et de légitimation réciproques entre la société civile et l'État. Qu'un petit groupe d'individus se montre capable, grâce à un travail rigoureux et crédible, de placer des acteurs du système devant leurs responsabilités, et de leur faire prendre des engagements concrets, est un résultat positif incontestable.

Le vrai défi toutefois, au-delà d'une interpellation des acteurs, est de garantir leur implication dans la problématique sur le long terme. Un travail de suivi est à cet égard crucial, bien que difficile à mettre en œuvre. Dans le cas d'UPDI, les participants à la table ronde ont mis en place des commissions de suivi qui se sont focalisées sur les éléments de convergence sur base desquels des pistes d'action concrètes ont pu être identifiées. Composées et dirigées par les acteurs eux-mêmes, ces commissions ont été chargées de poursuivre la collecte d'information sur le terrain et de sensibiliser les responsables, les autorités ainsi que la population, pour un changement d'attitude ou pour l'adoption de mesures spécifiques. Similaires dans leur concept aux commissions de suivi envisagées dans le cadre du programme Amani⁷ après la conférence de Goma, ces commissions sont dirigées par les acteurs eux-mêmes et ont des termes de référence qui délimitent leur travail autour de quelques objectifs clés. Un plan de travail clair existe, mais une faiblesse subsiste dans le fonctionnement des

⁷ Le programme Amani a été mis en place à la suite de la conférence de Goma, dans le but de veiller à la mise en œuvre des recommandations et engagements pris par les différentes parties lors de la conférence. Il consiste en l'existence de plusieurs commissions chargées de faire un suivi sur le terrain des recommandations dans des domaines variés, du militaire au sociopolitique.

commissions. Le travail au long terme dépend de la bonne volonté des membres et n'envisage pas de mécanisme garantissant l'implication durable de l'autorité.

Quoi qu'il en soit, ce type de processus offre des pistes intéressantes pour atteindre un changement sociopolitique durable. Au-delà de l'analyse, de l'identification de leviers d'influence et de l'interpellation ciblée des différents lieux de responsabilité, la mobilisation durable de l'autorité étatique requiert une reconfiguration des intérêts des acteurs et de véritables incitatifs à s'impliquer. La pression publique est un moyen intéressant, mais peu durable. L'appui technique et financier ainsi qu'un système de suivi cogéré par plusieurs groupes d'acteurs permettent un contrôle plus rigoureux. Un investissement dans la durée et un renforcement systématique des différents acteurs sont essentiels.

Conclusion : réhabiliter l'État en redonnant sens à la société civile

De nombreuses organisations de la société civile éprouvent des difficultés à s'investir dans un travail constructif et durable dans le domaine de la paix, et des initiatives créatives capables de briser la forte relation d'interdépendance entre société civile et pouvoir politique font défaut. Dans un tel contexte, un travail permettant de reconfigurer cette relation et de redonner de la légitimité à l'État dans son rôle de garant de la sécurité des populations à tous les échelons, du local au national, est véritablement unique. Il montre qu'il existe plusieurs niveaux possibles de légitimation de l'État : au-delà du pouvoir central de Kinshasa, la société civile doit interpellier un ensemble d'acteurs décentralisés représentant l'autorité étatique au niveau local, provincial et national. Ce travail démontre également qu'un espace d'intervention à caractère politique existe pour la société civile, et que celle-ci pourrait, dans un rôle d'agent de changement, contribuer à la reconstruction ou à la responsabilisation de l'État congolais.

Pour cela, des changements fondamentaux dans les politiques d'appui à la société civile sont nécessaires. Des formations techniques ou un renforcement institutionnel ne sont pas, à eux seuls, suffisants pour permettre à des acteurs de la société civile de dépasser leurs rôles actuels. Un tel projet requiert un investissement financier et humain s'inscrivant dans la durée. Basées pour la plupart sur des approches sectorielles qui ne permettent pas une réflexion globale sur la nature de la société civile au sein du système politique, ces politiques visent le plus souvent à renforcer les compétences techniques ou institutionnelles d'organisations locales dans une optique de fourniture de services et de développement des performances dans un secteur spécifique. Elles prennent très rarement en compte les implications sociales ou politiques de ces organisations qui montent en puissance dans un milieu donné et qui finissent par remplacer l'État plutôt que de le responsabiliser. Ignorant la forte

interdépendance entre la société civile et l'État, les politiques finissent elles-mêmes par perpétuer ces dynamiques de pouvoir. Si ces approches reconnaissent la nécessité de travailler avec l'État et la société civile simultanément, elles poursuivent ces objectifs de façon isolée et ne s'interrogent pas sur ce à quoi ce renforcement devrait aboutir – à quoi, finalement, la société civile devrait ressembler.

C'est une approche *fonctionnelle* de la société civile qui semble manquer à cet égard. Si l'on reconnaît l'importance de l'existence d'une société civile forte, quelles sont les fonctions précises que celle-ci devrait remplir ? Être écoutée, renforcée et invitée à participer à des négociations politiques, certes, mais pour faire *quoi* ? Une des fonctions possibles de la société civile pourrait justement être d'apporter aux décideurs politiques un matériau solide sur la nature des problèmes existants, permettant l'élaboration de politiques publiques appropriées. Une mise en évidence et une description analytique des problèmes qui soient justes, et non basées sur des intérêts personnels, sont nécessaires pour garantir l'élaboration de politiques adaptées à l'ampleur des problèmes. Un suivi rapproché de la mise en place de ces politiques est également important et constituerait une seconde de ces fonctions. Cette approche aboutirait à une redéfinition des rôles respectifs de l'État et de la société civile : non plus entremêlées, celles-ci deviendraient plutôt complémentaires.

Fondamentalement, cette analyse souligne la nécessité d'une responsabilisation des acteurs politiques congolais dans des rôles d'interlocuteurs valables d'une société civile forte. Si la société civile développe de meilleures capacités d'analyse et gagne en crédibilité et en légitimité, c'est à l'État congolais de répondre à cette interpellation et de prendre ses responsabilités en tant que premier garant de la sécurité et de la stabilité du pays.

Bibliographie

- Autesserre, Séverine. 2008. « The trouble with Congo: how local disputes fuel regional conflict », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3, pp. 94-110.
- Budge-Reid, Heather, Kabirigi, Jean-Pierre, Bourque, A., Brittain, V. et Tshionza, Georges. 2003. « Civil society and peace building in the DRC: a review of contexts and donor challenges for support to civil society and peace building in the DRC », rapport rédigé pour le DFID, non publié.
- Chabal, Patrick et Daloz, Jean-Pascal. 1999. *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
- Eriksson Baaz, Maria et Stern, Maria. 2008. « Making sense of violence: voices of soldiers in the Congo (DRC) », *Journal of Modern African Studies*, 46, 1, pp. 57-86.
- Giovannoni, Marco, Trefon, Theodore, Kasongo Banga, Jérôme et Mwema, Charles. 2004. « Acting on behalf (and in spite of) the State: NGOs and Civil Society associations in Kinshasa », in Theodore Trefon (éd.), *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa*, Londres/New York, Zed Books, pp. 99-115.

- Hamuli, Baudouin, Mushi Mugumo, Ferdinand et Yambayamba Shuku, Norbert. 2003. *La Société civile congolaise : état des lieux et perspectives*, Bruxelles, Colophon, 128 p.
- International Crisis Group. 2002. *Storm Clouds Over Sun City: The Urgent Need to Recast the Congolese Peace Process*, ICG, avril 2002, « Africa Report » n° 44.
- International Crisis Group. 2005. *The Congo's Transition is Failing: Crisis in the Kivus*, ICG, mars 2005, « Africa Report » n° 91.
- International Crisis Group. 2006. *Congo's Elections: Making or Breaking the Peace*, ICG, avril 2006, « Africa Report » n° 108.
- Life & Peace Institute. 2006. « Civil society in the Democratic Republic of Congo », rapport final soumis à l'ASDI (Agence suédoise de développement international), non publié.
- Life & Peace Institute. 2006. « Analyse des dynamiques locales de cohabitation avec les groupes armés FDLR à Bunyakiri, Hombo Nord, Hombo Sud et Chambucha », rapport de mission, décembre 2006.
<http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/Bunyakiri.pdf>
- Matusila, Pierre-Anatole. 2003. *Dialogue intercongolais. De Sun City I à Sun City II, Pretoria : étape décisive*, Kinshasa, Isidore Bakanja, avril 2003, 282 p.
- Observatoire pour la gouvernance populaire (OGP). 2006. *Congo poches trouées : flux et fuite des recettes douanières au Sud-Kivu*, Bukavu, OGP.
- Pole Institute. 2008. *La Guerre au Nord-Kivu : au-delà des clichés*, novembre 2008.
www.pole-institute.org/documents/Dossier%20de%20Pole%20Institute.pdf?08.pdf
- Pole Institute. 2008. *Ressources, frontières et gouvernance : partager les problèmes et les solutions dans la sous-région des Grands Lacs*, août 2008.
www.pole-institute.org/documents/RC%20N%2022%20Res_front_gouv.pdf
- Pole Institute. 2008. *La Conférence de Goma et la question des FDLR au Nord et au Sud-Kivu*, juin 2008.
www.pole-institute.org/documents/RCN%B021.pdf
- Programme d'action pour le développement des bases unies (Padebu). 2008. « Mise à jour sur la situation sécuritaire de Bunyakiri », rapport de mission réalisé en collaboration avec Life & Peace Institute, septembre 2008.
www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/LPI&Padebu_Bunyakiri_Update%20septembre%202008.pdf
- Putzel, James, Lindemann, Stefan et Schouten, Claire. 2008. *Drivers of Change in the Democratic Republic of Congo: The Rise and Decline of the State and Challenges for Reconstruction*, Londres, Crisis States Research Centre, Working Paper n° 26, Crisis States Working Papers Series n° 2.
- Union paysanne pour le développement intégral (UPDI). 2007. « Violence et insécurité à Nindja/Kaniola : le phénomène "Rasta" », rapport non publié.
- Willame, Jean-Claude. 1997. « Understanding the unending crisis in Zaire », in United States Institute of Peace, *Zaire. Predicaments and Prospects*, Washington DC, United States Institute of Peace, « Peaceworks » n° 11, pp. 1-22.

DE LA RÉFORME DU SECTEUR MINIER À CELLE DE L'ÉTAT

Marie Mazalto

Introduction

La réalité congolaise est en tout point paroxysmique. Si ce pays regorge de richesses naturelles de qualité, il échoue pourtant à convertir l'exploitation de ses immenses ressources en facteur de paix, de croissance et de prospérité partagée. Il est vrai qu'avec 45 % de l'ensemble de la forêt tropicale africaine, sept millions d'hectares de terres arables, le fleuve Congo, qui possède le débit le plus régulier et le plus puissant du monde après l'Amazone, des réserves immenses et encore peu exploitées de bauxite, de cuivre, de cobalt, de charbon, de diamant, de coltan (colombo-tantalite), d'étain, de fer, d'or, d'uranium, de cassitérite, de manganèse, etc., ce pays est un incroyable réservoir de ressources naturelles.

Dans les années 1980, par le biais des programmes d'ajustement structurel, les institutions financières internationales – Banque mondiale et Fonds monétaire international – interviennent pour tenter d'endiguer le déclin de l'industrie minière, principal pilier de l'économie nationale. L'aide financière accordée au Congo est conditionnée par la libéralisation du secteur minier. Si le régime en place résiste à privatiser les entreprises d'État en déclin, fleurons du secteur minier congolais (Okimo, Sominki, Miba, Gécamines), certains sites dans les Kasai, en revanche, sont ouverts aux « mineurs artisanaux » qui développent une activité informelle de survie.

La décennie 1990 coïncide avec la rupture des programmes d'aide et des relations de coopération entre le régime du président-maréchal Mobutu et la communauté internationale. Après l'effondrement du bloc communiste, le pays perd son intérêt géostratégique et le Congo est délaissé par les bailleurs. En 2001¹, après dix ans d'absence, la Banque mondiale et le FMI reviennent, rompant l'isolement international auquel celui-ci était soumis depuis plus d'une décennie (Marysse 2002).

Depuis leur retour, les institutions financières internationales déclinent leurs interventions dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) de la Banque mondiale et de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI. Afin de remettre le pays sur le chemin de

¹ Entre 1999 et 2001, la communauté internationale entreprend une reprise progressive de ses programmes d'assistance par le biais du Programme triennal minimum actualisé (PTMA). Il s'agit d'une assistance technique et financière qui vise de façon prioritaire les secteurs minier et forestier.

la paix, la communauté internationale inscrit le secteur minier au centre d'une stratégie sectorielle de relance de l'économie congolaise. La Banque mondiale se convertit en chef de file de programmes de développement qui induisent une réforme profonde et rapide du cadre légal et institutionnel du secteur minier congolais. La finalité poursuivie consiste à assainir le secteur en adoptant des objectifs de lutte contre la corruption, en favorisant l'implantation de la « bonne gouvernance », une croissance durable porteuse de retombées en termes de développement et de « lutte contre la pauvreté ». Les investisseurs privés sont considérés comme les principaux partenaires économiques du développement, dont les fonds devraient rapidement et massivement se substituer à ceux de l'État surendetté. En 2003, dans un article intitulé « RDC, l'heure du retour ? » (African Mining 2003), les représentants de l'industrie minière saluent le retour en force des institutions multilatérales au Congo : Banque mondiale, Société financière internationale, FMI, Miga², comme un gage de réforme des pratiques et de sécurisation des investissements.

Ce chapitre étudie le processus de réforme du secteur minier congolais initié à partir de 2001, afin d'envisager dans quelle mesure et à quelles conditions ce secteur pourrait se transformer en levier de développement et de « lutte contre la pauvreté ». La première partie de ce chapitre est consacrée à une description des orientations privilégiées et des modes d'intervention des institutions financières internationales. La deuxième partie présente les mesures adoptées et les outils mobilisés pour implanter une « bonne gouvernance » dans le secteur. La troisième partie propose un retour sur les conditions de mise en œuvre de la réforme, la nature et l'envergure des défis, dont la plupart font obstacle à une évolution significative des pratiques.

Le secteur minier placé au centre des politiques de « lutte contre la pauvreté »

Depuis les années 1980, le processus de relance et de réforme du secteur minier africain est mis en œuvre par les institutions financières internationales dans le cadre des programmes de développement (Campbell 2004). La Banque mondiale joue un rôle de premier ordre dans la promotion des activités minières au service de la croissance, du développement et de la « lutte contre la pauvreté ». En appliquant une analogie historique, le Groupe de la Banque mondiale légitime son investissement dans les pays du Sud par le décollage économique que le secteur des industries extractives a permis dans des pays comme l'Australie, le Canada et les États-Unis (Pegg 2006).

La stratégie privilégiée, découlant de préoccupations essentiellement financières et économiques, est basée sur une approche sectorielle. Suivant

² Miga : Agence multilatérale de garantie des investissements créée en 1988 par la Banque mondiale, institution qui complète les activités de la SFI et de la Banque mondiale.

les critères de la *corporate governance*, l'implantation de la « bonne gouvernance » est désormais associée à un processus de « modernisation » de l'État selon des impératifs de « bonne gestion » et d'efficacité, de transparence et de lutte contre la corruption. L'objectif poursuivi consiste à renforcer l'intégration dans le marché mondial des pays pauvres et endettés, mais riches en ressources minérales, conformément aux nouvelles normes induites par la globalisation et les exigences exprimées par les acteurs financiers : « La mise en œuvre de nouvelles lois et l'adhésion aux accords internationaux en matière d'investissement étranger direct devraient contribuer à attirer des investisseurs étrangers. Les exemples de nouvelles législations comprennent un code des investissements avec des exemptions fiscales et autres avantages pour les investisseurs. Pour ce qui est des pays disposant d'abondantes ressources minières, un code minier visant à protéger les intérêts des investisseurs serait également approprié. » (El-Kheshen 2002 : 77.)

Les économistes de la Banque mondiale considèrent, en effet, qu'un pays doté des moyens financiers et de modes de régulation adaptés peut s'appuyer sur son secteur minier pour catalyser les investissements privés dans le pays. Des pays tels le Chili, le Botswana ou encore l'Afrique du Sud sont cités en exemple. Le recours massif aux investisseurs privés étrangers est présenté comme la meilleure alternative pour suppléer aux États africains fortement endettés, considérés défaillants. Le Congo est donc incité à renouer avec la paix, la croissance et la « bonne gouvernance », afin de « lutter contre la pauvreté ». « Les investissements miniers ont été freinés par des dispositions restrictives sur le droit de propriété, la lourdeur des réglementations, un régime fiscal peu attrayant et l'instabilité de la situation macroéconomique. [...] Au Zaïre, l'exploitation des mines d'État a été compromise par l'ingérence des pouvoirs publics. » (Banque mondiale 1990.)

Dans un tel contexte, pendant les années 1990, les experts de la Banque mondiale – même si celle-ci applique une politique de retrait – continuent à étudier des scénarios de relance pour le secteur minier zaïrois. Des documents de cette époque témoignent d'ailleurs de propositions faites par la Banque mondiale au gouvernement, l'encourageant à multiplier les efforts pour privatiser certaines parmi les plus grandes entreprises du secteur minier, nationalisées dans les années 1970 (United States Department of the Interior 1995).

Ces préconisations sont présentées comme émanant d'une stratégie élaborée pour endiguer la crise financière et les dysfonctionnements structurels du secteur. En effet, le diagnostic posé par les institutions financières internationales impute le déclin de l'économie minière à une forme d'État patrimonial fonctionnant sur la base d'une culture de la rente et à la non-adaptation des instruments de gouvernance – telles les institutions et les lois – aux exigences des marchés mondialisés (Hibou 1999 ; Bayart 1989 ; Geffray 2000).

Les guerres qui déchirent la région entre 1996 et 2003 s'enracinent dans une série d'agressions étrangères, notamment rwandaises, combinées à des rébellions menées par des leaders congolais décidés à s'emparer du pouvoir dans un contexte de « crise de gouvernance ». Elles sont aussi une illustration de conséquences humanitaires désastreuses induites par un « État privatisé » (Hibou 1999), dont certains membres influents instrumentalisent les ressources minières de cet eldorado africain au profit de l'enrichissement d'une élite politico-économique (De Jonghe et Berck 2007 ; Collier 2004 ; Leclercq 1999). Qualifié d'« État faible ou fragile³ », en 2003 le Congo fait figure de contre-exemple pour la Banque mondiale, car la « mauvaise gouvernance », l'insécurité ou encore les visées prédatrices de certains réseaux participent à hypothéquer le processus de développement du pays.

Ainsi, à leur retour en 2001, les institutions financières internationales insistent sur l'importance de réformer le fonctionnement de l'État et de faire adhérer le pays au triptyque démocratie, libéralisation et bonne gouvernance (Maton et Solignac-Lecomte 2001).

Le secteur minier est identifié comme prioritaire : sa réforme devrait permettre de repositionner le Congo sur la voie de la croissance. Jusqu'en 1990, ce secteur contribuait pour environ 8 % au PIB congolais, fournissant entre 70 et 80 % des recettes d'exportation du pays (Banque mondiale 2008). Par ailleurs, les minerais tels que le cuivre et le cobalt, ou encore les diamants représentent encore aujourd'hui la plus grande partie des exportations, malgré le déclin du secteur. Ces marchés constituent le socle de l'économie congolaise. En partant de ce constat, la Banque mondiale et le gouvernement congolais s'entendent sur l'urgence de réformer la législation minière, afin de maximiser les capacités du secteur à attirer des flux importants d'investissements privés.

La réforme préconisée correspond à une tentative pour aider le pays à rattraper, en un minimum de temps, ce que les institutions financières internationales considèrent comme un retard de développement. En se basant sur une série de prescriptions techniques et gestionnaires destinées à formaliser un espace de gouvernance plus adapté à la refonte des relations entre l'État et les acteurs du marché, la Banque mondiale incite le gouvernement à libéraliser son secteur minier et à réformer ses institutions (Strange 1996). En multipliant les programmes – de relance, de consolidation, de transition –, les stratégies d'assistance, ou encore les plans de stabilisation à partir des années 2000-2001, la Banque mondiale et le FMI participent à l'élaboration de l'agenda et des cadres de référence à partir desquels le gouvernement de Joseph Kabila adoptera de nouveaux modes de régulation et de gestion du secteur (Mazalto 2005). La transition vers l'implantation d'un État de droit induira une mutation sans précédent historique du rôle et du statut de l'État congolais. D'un État

³ Catégorie analytique utilisée par les bailleurs, dont la Banque mondiale. Il est aussi question « d'État défaillant ». <http://www.worldbank.org>

producteur, chargé de garantir à la population l'accès aux services essentiels⁴, il se convertit en un organe « promoteur et régulateur » du secteur minier (République démocratique du Congo 2002 ; République démocratique du Congo 2003).

Réforme du Code minier et des institutions spécialisées

Dès 2002, le gouvernement congolais s'engage donc dans l'adoption d'une série de mesures destinées à réformer la structure et le fonctionnement de l'État⁵. Il revient au gouvernement du jeune Joseph Kabila, désigné – et non élu – nouveau président du pays à la suite de l'assassinat de son père, d'adopter et de mettre en œuvre ce vaste processus de réforme.

En 2002, alors que le pays est encore en guerre, c'est un gouvernement bénéficiant d'une faible légitimité politique qui s'engage dans un marathon de réformes. Un nouveau Code des investissements est adopté par le Parlement en février (République démocratique du Congo 2002). Au cours de cette même année, le gouvernement adopte une nouvelle loi minière (juillet), une nouvelle loi forestière (août), ainsi qu'un nouveau Code du travail (octobre). La majorité des textes de loi adoptés sont élaborés en proche collaboration avec les experts de la Banque mondiale, qui œuvrent pour aligner le fonctionnement des institutions et le contenu des cadres légaux du pays sur les standards sectoriels internationaux : « Avec le support de la Banque mondiale, le gouvernement a préparé un Code des investissements qui a été approuvé par le Parlement, et une première version du Code minier, qui a été envoyée au Parlement pour approbation. » (World Bank 2001.)

De nouvelles institutions sont créées afin de garantir une application satisfaisante des nouveaux textes légaux et de renforcer les capacités régulatrices de l'État. La création, en 2001, du Centre d'évaluation, d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC) est suivie, en 2002, de l'implantation à Kinshasa de la Direction de la protection de l'environnement minier (DPEM), puis, en 2003, de celle du Cadastre minier et du Service d'encadrement des mineurs artisanaux (Saesscam). En 2003, le gouvernement adopte aussi un nouveau règlement minier qui permet de fixer les normes et standards de fonctionnement du secteur (République démocratique du Congo 2003).

⁴ Au Congo, l'État n'a jamais vraiment rempli sa mission de fournisseur de services publics essentiels aux populations. Cependant, jusque dans les années 1990, les grandes entreprises d'État telles que la Gécamines et la Miba ont financé la scolarisation des enfants, les soins de santé, le logement, et ont fourni des vivres aux familles de leurs employés. Faute de revenus, de tels services sont désormais réduits à une peau de chagrin, les fonds disponibles étant insuffisants pour continuer à financer les infrastructures à vocation sociale (écoles, hôpitaux, moulins).

⁵ Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique : <http://www.grama.uqam.ca/>

Comme le nouveau Code minier, le règlement et les institutions créées dans le cadre de la réforme semblent essentiellement destinés à garantir la relance rapide du secteur industriel. Cette stratégie, qui mise sur l'implantation rapide d'un État de droit, semble pourtant ignorer la part grandissante occupée par le secteur « artisanal » informel ou encore la faiblesse des moyens et l'absence de l'État dans de nombreuses zones minières. Au moment de la conception et des premières phases de mise en œuvre de la réforme, ces données de contexte étaient-elles inconnues, ont-elles été minimisées ou tout bonnement ignorées par les concepteurs du Code et des nouvelles institutions minières ?

Si certaines questions demeurent sans réponse, l'étude du processus de réforme du secteur minier permet de mettre en évidence l'importance du rôle joué par les institutions financières internationales, essentiellement la Banque mondiale, dans l'élaboration de l'agenda, des orientations, du contenu et des modes d'adoption de nouveaux cadres légaux et institutionnels. En premier lieu, le rythme soutenu d'adoption des nouvelles lois sectorielles se caractérise par un agenda très serré, peu propice à une véritable appropriation de leur contenu et de leurs objectifs par les élites politiques congolaises. En second lieu, les modalités d'adoption de la loi minière révèlent un processus largement encadré, voire contrôlé par la présidence et des acteurs extérieurs. Plusieurs témoignages recueillis auprès de parlementaires congolais révèlent que le texte de loi, dans sa version définitive, aurait été soumis au Parlement pour adoption sans examen préalable de son contenu. Plus encore, alors que des parlementaires proposaient certains amendements destinés à protéger les intérêts des acteurs congolais œuvrant dans le secteur, « des instances supérieures » contactent le président de l'Assemblée par téléphone, lui demandant une suspension de séance. En troisième lieu, il ressort d'une étude minutieuse des textes adoptés, qu'ils s'alignent sur la plupart des codes miniers des autres pays africains riches en ressources minières (Campbell 2001a ; Campbell 2001b ; Campbell 2004). L'objectif d'harmonisation des cadres légaux entre les pays semble l'emporter sur une prise en compte des spécificités du Congo. À ce titre, en mai 2002, juste avant l'adoption du nouveau Code, le représentant de la Banque mondiale pour le secteur présente la loi minière comme étant le fruit d'une conjoncture favorable pour l'adoption d'une « politique » minière gouvernementale efficace et compétitive. Il précisera que la stratégie consiste à appliquer au Congo un schéma de développement minier déjà expérimenté, avec succès, par l'Argentine, le Chili, la Tanzanie, le Ghana et le Mali (Van der Veen 2002).

Sans détailler ici le contenu du Code et du règlement, ces instruments de gouvernance visent essentiellement la relance du secteur minier industriel, source importante de devises. Une étude comparative entre l'ancien Code de 1981 et le nouveau illustre une baisse de la fiscalité minière, telle que la suppression de certaines taxes à l'importation et à l'exportation pour les investisseurs étrangers (Mazalto 2004 ; Mazalto 2005). Ce nouveau Code, avantageux, flexible et peu contraignant apparaît comme un instrument

élaboré pour attirer les investisseurs étrangers dans le secteur industriel. La privatisation des entreprises minières d'État, option privilégiée par la Banque mondiale, ouvre des opportunités aux investisseurs privés. Comme pendant les deux guerres, entre 2003 et 2005, plusieurs gros contrats de *joint-venture* sont signés, liant des entreprises minières privées étrangères aux compagnies d'État, ces dernières n'étant plus en mesure d'exploiter les concessions bien documentées qu'elles détiennent et dont les gisements figurent parmi les plus riches du pays. Par exemple, au Katanga, la Société générale des carrières et des mines (Gécamines), ancien fleuron de l'industrie du cuivre et du cobalt, est restructurée et progressivement privatisée. Dans les faits, ce processus correspondra à une vaste entreprise de spoliation des biens de l'entreprise menée par certains représentants de l'État congolais, en étroite collaboration avec ses nouveaux partenaires privés. Environ 60 de ces contrats signés entre 1996 et 2005 au détriment des intérêts de l'État et de la Nation (Duncan et Allen 2006 ; Groupe Banque mondiale 2005 ; Kalala 2006 ; IMC Group Consulting 2003) seront qualifiés de « léonins ». En 2007, le gouvernement crée une Commission gouvernementale de « revisitation » des contrats, qui débouchera, en 2008, sur un large processus de révision des termes de ces contrats. Cette initiative a été unanimement saluée par la société civile congolaise et la société civile internationale, soucieuses de garantir la participation du secteur minier au développement du pays. Seule ombre au tableau, le manque de transparence dans le processus de négociation – voire l'opacité – de certaines tractations inquiète ceux-là mêmes qui se félicitaient d'une telle initiative (IPIS 2008). Au-delà des résistances des investisseurs à revoir des contrats très avantageux, ce processus risque de faire de l'ombre à certaines personnalités qui ont été impliquées dans la signature de ces contrats et sont encore aujourd'hui des membres influents de la classe politico-économique congolaise.

Dans le secteur artisanal, la loi de 2002 permet l'instauration de nouvelles normes pour améliorer l'encadrement de la production. Selon les estimations de la Banque mondiale, ce sont plus d'un million de travailleurs qui produiraient environ 90 % de la production minière du pays (Banque mondiale 2008 ; World Bank 2007b). À plusieurs égards, la loi et le règlement minier constituent des outils de régulation innovants. Ils correspondent, par exemple, à l'introduction de standards environnementaux dans le secteur artisanal et industriel ou encore à la délimitation de zones réservées à l'artisanat minier, encadrées par les services de l'État.

Néanmoins, certaines des mesures contenues dans la loi et la faiblesse des moyens financiers et techniques dont disposent les institutions publiques s'avèrent très rapidement peu adaptées à l'ampleur et à la gravité des problématiques soulevées par le secteur minier congolais. En effet, au cours des années 1990, ce secteur s'est développé sur une base informelle et il demeure directement contrôlé par des réseaux parallèles constitués de certains membres d'une élite politico-économique locale, nationale et internationale (Global

Witness 2006 ; Global Witness et SRSR 2007 ; Lanotte 2004 ; Nations unies 2006 ; Nations unies, 2008). Plus encore, il semble que ce soit le processus même de réforme, tel qu'il a été conçu et mis en œuvre, qui ait compromis les capacités de l'État à orienter et à contrôler les évolutions du secteur. En effet, le nouveau Code minier se caractérise par une structure visant la liberté d'action minimale de l'État (Bond 2002). Il est stipulé que « bien qu'assumant la mise en valeur des substances minérales par l'appel à l'initiative privée, l'État a essentiellement un rôle limité à la promotion et à la régulation du secteur minier » (République démocratique du Congo 2002, Titre I, chapitre II). Depuis 2002, de nombreux acteurs privés – experts, firmes, institutions financières – occupent désormais des fonctions qui relevaient autrefois des pouvoirs de l'État souverain.

Ces quelques analyses du processus de réforme débouchent sur une série de constats. Le premier concerne l'adaptation de la législation aux conditions spécifiques du pays. Le deuxième porte sur le processus d'appropriation des nouvelles normes, dans un contexte de division politique hypothéquant le pouvoir de contrôle du gouvernement central dans certaines provinces du Congo. Le troisième constat concerne le potentiel d'application des nouvelles normes et de rénovation des pratiques dans un pays où les institutions étatiques sont encore largement dysfonctionnelles et les régions minières très éloignées de Kinshasa, la capitale politique du pays.

De la réforme des cadres légaux et institutionnels à la réforme des pratiques : principaux obstacles

La réforme du secteur minier intervient dans une conjoncture financière mondiale des plus favorables. À partir des années 2000, les cours des principaux minerais sont en hausse constante, bénéficiant de la croissance de la demande asiatique (Chine et Inde) que la production mondiale n'arrive pas à satisfaire. Entre 2003 et octobre 2008, les cours des métaux ferreux augmentent de 500 %, et de 350 % pour le cuivre (Meyer 2008). En somme, le prix de l'ensemble des principaux métaux est multiplié par trois au cours de cette période. Le marché mondial du diamant suit également une courbe de croissance positive. Dans un tel contexte, les investisseurs privés, à la fois les grands groupes et des juniors miniers, répondent à l'appel du gouvernement et investissent dans le pays. En l'espace de quelques années, un tiers du territoire congolais est attribué à des entreprises privées, sous forme de concessions minières, dont 72 % du territoire katangais. Dans cette province, si l'on comptabilise l'espace occupé par les concessions minières (voir la carte 8 du cahier hors-texte), les lacs et les parcs nationaux, très peu de terres cultivables demeurent disponibles pour satisfaire une demande alimentaire en constante augmentation (Kasongo Lenge Mukonzo 2008-2009).

Six années après l'amorce du processus de réforme du secteur minier congolais, les indices de reprise macroéconomique du secteur ne traduisent pas encore les retombées escomptées, malgré une excellente conjoncture mondiale. En 2003, selon les chiffres officiels, l'ensemble des taxes sur les activités minières (taxes à l'import et à l'export, frais pour l'obtention de permis, royalties, dividendes, etc.) aurait rapporté 16,4 millions de dollars US à l'État. Ce chiffre passe à 27 millions de dollars US en 2005, pour chuter à 11,6 millions de dollars US en 2006. La Banque mondiale s'inquiète de tels résultats, qui illustrent un écart important entre les prévisions économiques, estimées à 200 millions de dollars US annuels de revenus pour l'État et les montants déclarés par les deux derniers gouvernements. La Banque adopte pourtant un scénario résolument optimiste, estimant que l'État congolais pourra retirer du secteur minier des rentes allant de 186 millions de dollars US à 388 millions annuels pour la période 2008-2017 (World Bank 2007a).

En 2007, disposant d'un budget réduit, le gouvernement signe un contrat avec un consortium chinois, présenté comme un accord « gagnant-gagnant ». En contrepartie de l'attribution de concessions minières, ce consortium s'engage à construire des infrastructures sur l'ensemble du territoire congolais pour un montant de 9 milliards de dollars US. Le contrat sino-congolais suscite, dans un premier temps, de nombreux espoirs, mais dans un contexte de crise économique mondiale, la concrétisation de cet accord soulève de nombreuses difficultés et controverses quant à sa légitimité politique et sa viabilité financière.

En effet, dès la fin de l'année 2008, la situation économique et humanitaire au Congo continue de se dégrader rapidement. La crise financière mondiale engendre une chute rapide et drastique des cours des principaux minerais. À titre d'exemple, le prix du cobalt est divisé par cinq entre juillet et décembre 2008. Les conséquences se font rapidement ressentir dans le secteur minier congolais katangais. Des dizaines d'entreprises de traitement des minerais ferment leurs portes sans préavis. Les firmes multinationales prévoient un ralentissement de leur production et le ministère des Mines du Katanga annonce le chiffre de 300 000 emplois perdus à la fin de l'année 2008⁶. Le ministre katangais des Mines annonce une réduction des taxes et des redevances⁷ pour les entreprises, afin de retenir les investisseurs. L'État rognera donc, une fois de plus, sur ses revenus afin de permettre la « survie » de son secteur minier. Certains investisseurs étrangers sont repartis aussi vite qu'ils étaient arrivés, laissant leurs employés et les « creuseurs⁸ » face à une situation de baisse drastique de

⁶ *Les Afriques, Journal de la finance africaine*, 17 décembre 2008, en ligne : www.lesafriques.com

⁷ Joe Bavier, « Congo to cut taxes to save sinking mining sector », 10 décembre 2008, <http://africa.reuters.com>

⁸ Le terme « creuseur » désigne les personnes (hommes, femmes et enfants) qui travaillent de manière informelle, munis d'outils rudimentaires, à l'extraction, au tamisage et au transport des minerais.

la demande et des prix. Ne disposant d'aucune protection sociale, la majorité des mineurs congolais et leurs familles se retrouvent extrêmement précarisés.

Ce contexte de crise semble la pointe de l'iceberg d'une stratégie de relance de la croissance et de « lutte contre la pauvreté » qui bute sur trois obstacles majeurs. Le premier découle d'une politique de développement qui mise essentiellement sur des secteurs d'exportation (mines, bois), fortement dépendants des fluctuations des marchés mondiaux. Le deuxième concerne l'important décalage qui perdure entre les normes adoptées à partir de Kinshasa et les pratiques dominantes tant au niveau du gouvernement central que des provinces. « La situation sur le terrain est souvent en totale contradiction avec le Code minier. Il existe un ensemble de normes qui n'ont aucune prégnance sur la réalité », déplore, à ce propos, Christophe Lutundula, Premier vice-président de l'Assemblée nationale⁹ (Lutundula 2008). Le troisième obstacle résulte de l'absence d'une politique forte et consensuelle de décentralisation effective et efficace. Un tel diagnostic débouche sur la question du contenu de la réforme, mais aussi du processus d'accompagnement de l'État congolais dans la mise en œuvre de cette réforme. Malgré l'envergure des besoins dans les provinces, le gouvernement central et les bailleurs du Congo débloquent peu de moyens à la suite de l'adoption des nouveaux textes légaux et de l'installation des principales institutions spécialisées à Kinshasa. Restrictions budgétaires et/ou manque de volonté politique ?

Le gouvernement, encore résolument centralisateur, tarde à mettre en place le processus de décentralisation inscrit dans la loi. Ce dernier a été conçu dans le cadre de la réforme pour faciliter une gouvernance locale plus participative selon le principe de subsidiarité. Il s'agit de permettre une véritable implantation des institutions minières spécialisées dans les provinces, pour garantir un meilleur contrôle des pratiques et des revenus et favoriser un partage équitable de la rente entre les niveaux central, provincial et local. Le débat sur le processus de décentralisation fait l'objet de fortes controverses (voir Liégeois dans ce volume). Dans le secteur minier, la loi de 2002 prévoit la rétrocession par le gouvernement central de 40 % des recettes aux provinces¹⁰ (République démocratique du Congo 2002, article 242). Depuis son adoption, cette mesure est très partiellement appliquée, voire non appliquée. Les enjeux de captation et de redistribution des revenus miniers renvoient à l'épineuse question des modalités de financement de l'État central et des administrations provinciales. Tous les niveaux de gouvernance doivent composer avec une politique économique d'austérité financière, afin de permettre à l'État de

⁹ Ch. Lutundula a démissionné de son poste de Premier vice-président de l'Assemblée nationale le 25 février 2009.

¹⁰ Il est stipulé dans le Code minier que « 60 % des revenus vont au gouvernement, 25 % reviennent à l'administration de la province où se trouve le projet et enfin 15 % sont alloués à la ville ou au territoire dans lequel s'opère l'exploitation. Les 25 % et les 15 % seront affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire. »

garantir le service de la dette, de faire face aux multiples interruptions dans les programmes d'aide, ou encore de financer la guerre qui sévit à l'Est du pays. À cela s'ajoutent les ponctions massives découlant d'un système ancré et étendu de corruption qui s'est greffé sur une économie minière essentiellement informelle aux revenus difficilement contrôlables par l'État.

Le secteur minier congolais fonctionne en effet essentiellement sur une base informelle, voire illégale. Les populations de mineurs artisanaux constituent des groupes géographiquement instables, itinérants, toujours à la recherche de nouveaux sites. Elles fuient les exactions et les pillages, et sont, de ce fait, difficiles à contrôler et à encadrer. Le secteur minier dit « artisanal » s'organise ainsi en dehors de toute règle nationale et internationale de travail, de sécurité, de respect de l'environnement. Au Congo, l'expression « mineurs fantômes » revient comme un leitmotiv pour désigner ces masses de creuseurs non déclarés, qui alimentent la majorité des entreprises grâce à leur production. Nous parlerons donc plus volontiers d'un secteur informel, puisqu'il se développe en dehors de tout standard de l'artisanat minier comme, par exemple, des techniques de travail, des consignes de sécurité, le respect des droits, l'interdiction du travail des enfants. Sur ce sujet, plusieurs rapports produits par le Groupe d'experts de l'ONU documentent les liens ténus existant entre certaines firmes étrangères, des groupes rebelles et des représentants de l'État congolais¹¹ (Groupe d'experts ONU 2008). Malgré la reconnaissance officielle de l'implication d'investisseurs et de firmes étrangères dans le trafic d'armes et de minerais congolais, malgré aussi les objectifs de « bonne gouvernance » assignés aux acteurs du développement dans le secteur minier, les sanctions et mesures correctives prises par la communauté internationale et les pays bailleurs du Congo semblent insuffisantes – voire inadaptées – pour permettre au pays de faire face à la complexité et à l'ampleur du phénomène¹².

Depuis plus de deux décennies, l'économie minière informelle est dominante et les évolutions récentes témoignent d'un renforcement de cette tendance. Faute de moyens, mais aussi faute de volonté politique ? Depuis l'adoption de la loi de 2002, le gouvernement n'a pas réussi à assainir ce secteur ; faute peut-être d'avoir véritablement essayé de structurer le secteur minier artisanal en délimitant, par exemple, des zones réservées, comme cela est stipulé dans le Code. En conséquence, ce secteur informel est très structuré, mais contrôlé essentiellement par des réseaux mafieux qui surveillent les sites, la main-d'œuvre et la commercialisation de la production. Ce mode

¹¹ Sur ce sujet, se reporter aux différents rapports du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo : <http://www.un.org/french/sc/committees/1533/experts.shtml>

¹² À titre d'illustration, « le Conseil de sécurité de l'ONU, condamnant la poursuite des mouvements d'armes illicites en République démocratique du Congo (RDC), a renouvelé, jusqu'au 30 novembre 2009 l'embargo sur les armes imposé aux milices et groupes armés étrangers et congolais opérant dans l'Est du pays, ainsi que le régime de sanctions qui s'y rapporte ». <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/CS9553.doc.htm>

d'organisation favorise le développement d'une économie minière parallèle participant au détournement massif des revenus miniers au profit de groupes et d'individus privés. La majorité des fonctionnaires gouvernementaux étant très insuffisamment – voire non – rémunérés, nombreux sont ceux – représentants de l'Agence nationale des renseignements, des forces armées de la République démocratique du Congo, de la police des mines, etc. – qui tirent leurs revenus quotidiens de ponctions arbitraires effectuées sur les populations et les mineurs. En conséquence, les revenus qui reviennent à l'État sont minimes par rapport à l'importance de la production.

Un autre facteur de blocage caractéristique de la société congolaise, mais rarement pris en compte, est l'existence d'une importante pluralité institutionnelle et normative (Chauveau *et al.* 2001) qui interfère grandement dans la mise en œuvre du processus de réforme. Au Congo coexistent de nombreux systèmes de régulation – coutumiers, provinciaux, nationaux, internationaux – auxquels les acteurs confèrent plus ou moins de légitimité. L'existence de tels systèmes de gouvernance rappelle que les grandes structures étatiques africaines liaient, à l'origine, intimement les dimensions rituelles ou symboliques, économiques, sociales et politiques. À ce titre, elles se distinguent de l'État nation occidental, modèle véhiculé par le processus de réforme du secteur minier. Un tel décalage culturel pose la question de l'adaptabilité et du potentiel d'appropriation des réformes initiées au Congo par les institutions financières internationales.

Par exemple, les titres et les droits miniers sont attribués par le gouvernement depuis Kinshasa, essentiellement à des entreprises minières étrangères qui prennent possession d'immenses territoires basés dans les provinces. Sur le terrain, la plupart des populations ignorant l'existence de la loi minière, ne reconnaissent ni la légalité ni la légitimité des droits accordés aux investisseurs. En conséquence, les populations congolaises des zones minières se réfèrent toujours aux systèmes normatifs coutumiers d'occupation et de mise en valeur des terres ancestrales. Cette situation est potentiellement un facteur de conflit entre les investisseurs et les populations des zones minières. En l'absence d'institution étatique assurant un rôle de médiation, les rapports de force qui déterminent les résultats des « négociations » – quand elles ont lieu – sont souvent en défaveur des populations locales.

Par ailleurs, d'importantes portions du territoire congolais demeurent contrôlées par des institutions ou des groupes « informels », rendus illégaux par la loi de 2002, mais qui, usant de la violence, dominent l'espace politique, économique et social. Compte tenu de la faiblesse institutionnelle des organismes publics, voire de leur absence, dans l'Est du pays, de nombreuses zones minières sont ainsi contrôlées par des milices, factions et groupes armés (*Mai-mai*, Forces démocratiques de libération du Rwanda [FDLR], Congrès national pour la défense du peuple [CNDP], Patriotes résistants congolais [Pareco]), empêchant toute tentative d'implantation des institutions publiques et d'application des

normes contenues dans la loi. David Keen remarque à juste titre que les conflits à répétition qui déstabilisent l'Est du pays rappellent que certains s'engagent dans les guerres « non pas pour les gagner, mais pour y gagner » (Keen 2008). En effet, les territoires occupés par les groupes armés correspondent aux sites d'où sont extraits le coltan, les diamants, l'or et la cassitérite (de Faily 2007 ; Mutabazi et Sanganyi 2007)¹³. Ce constat est confirmé par le Groupe d'experts de l'ONU : « La principale source de financement des FDLR est le commerce illicite des ressources minérales. Le Groupe [des experts] souhaite établir avec précision le degré de responsabilité des individus et entreprises, qui, dans le pays et à l'étranger, achètent sciemment des minéraux extraits de mines contrôlées par des FDLR. Le Groupe [des experts] estime que les FDLR tirent des bénéfices se chiffrant en millions de dollars par an du commerce des minéraux dans l'Est de la République démocratique du Congo. » (Nations unies 2008 : 21.)

Au Kasai Oriental, les autorités provinciales (gouvernorat, ministère provincial des Mines) ne reconnaissent pas la légitimité de certaines des « institutions de Kinshasa », telles que le Saesscam. Les comités des Mines (groupements composés des autorités coutumières, de politiciens provinciaux et locaux, de représentants de l'Agence nationale de renseignements, de la police des Mines, des FARDC, etc.) régissent les activités du secteur, ponctionnant jusqu'à 20 % de la production minière du secteur artisanal, en contrepartie d'une garantie de « protection » des creuseurs. Au Congo, les autorités politiques et les élites économiques tissent des liens ténus de « collaboration » à tous les niveaux de l'organisation du secteur minier. Ces modes de régulation structurent des mécanismes de confiscation de la rente minière au profit de groupes restreints qui œuvrent en toute impunité.

Quant aux firmes minières présentes au Congo, en l'absence d'institutions fonctionnelles, elles sont incitées par les bailleurs à recourir à des codes volontaires de « bonne conduite » (Initiative pour la transparence des industries extractives [EITI], processus de Kimberley, principes de l'Organisation de coopération et de développement économiques). Ces derniers permettent surtout aux entreprises multinationales d'asseoir leur légitimité sur la scène internationale. Dans la pratique, l'absence de contrôle de l'État ou encore de mécanismes de reddition des comptes à des instances démocratiques internationales est propice à toutes formes de violation des lois nationales et des systèmes de régulation transnationaux. Ce rapide aperçu illustre le contexte de cohabitation normatif – voire de concurrence – qui oppose plusieurs systèmes institutionnels. En l'absence d'un État doté d'institutions fonctionnelles implantées dans les provinces, la légitimité des réformes adoptées et leur mise en œuvre semblent durablement compromises.

¹³ Pour consulter la cartographie des conflits et des zones minières du Nord- et du Sud-Kivu, voir le site de l'IPIS : www.ipisresearch.mapping.php

Après avoir brossé un rapide tableau des principaux obstacles « internes » qui hypothèquent le processus de réforme des pratiques, il convient également de prendre en compte le rôle joué par les institutions financières internationales entre 2002 et 2008. Nous l'avons évoqué, la réforme des cadres légaux et institutionnels a été diligentée depuis l'extérieur, au nom de la nécessité d'implanter une « bonne gouvernance » et d'engager le Congo sur le chemin de la paix et de la « lutte contre la pauvreté ». À cet égard, dans les années 1990, la Banque mondiale annonçait une rupture dans ses politiques de développement, au profit d'une approche plus ciblée, adaptée et participative : « Chaque pays devra aborder le problème selon ses propres méthodes » (Banque mondiale 1989). L'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté devait permettre une meilleure adéquation entre l'agenda des bailleurs et les besoins des pays aidés. Pourtant, l'étude du secteur minier congolais illustre l'aspect toujours interventionniste des politiques de la Banque mondiale et du FMI, qui continuent à fonctionner sur le modèle du renforcement des conditionnalités associées à l'aide avec un agenda de réforme élaboré par les bailleurs.

Il est également étonnant d'observer un contraste entre un engagement considérable des institutions financières internationales dans la phase d'élaboration des réformes, et la faiblesse et l'irrégularité des mesures d'accompagnement¹⁴ déployées pour assister le gouvernement congolais dans les premières étapes de mise en œuvre. On peut s'interroger sur la stratégie déployée par la Banque mondiale dans le secteur minier congolais. À la lecture de son agenda, basé sur une série de priorités, évoluant au fil des mois, ou sur des interruptions répétées dans les programmes d'aide, il importe de se demander quelles responsabilités la Banque mondiale serait prête à assumer en cas d'échec d'une réforme qu'elle a amorcée et orientée.

Conclusion : enjeux miniers, des responsabilités partagées

« La vérité de la nature demeure cachée dans
certaines mines et cavernes profondes »
(BACON 1605 : 351).

Alors que la crise financière mondiale se répercute fortement sur l'économie congolaise et que la guerre a repris en 2008-2009 à l'Est du pays avec une rare intensité, la participation du secteur minier congolais à la « lutte contre la pauvreté » semble plus que jamais compromise. Le chaos régnant dans le secteur minier paraît plus propice à la consolidation des réseaux illicites de

¹⁴ Certaines mesures ponctuelles ont été financées et encadrées par des experts de la Banque mondiale, telles que des ateliers de formation des cadres de l'administration publique. En 2009, le programme Promines devrait voir le jour après avoir accusé un certain retard dans son processus de mise en œuvre. Se référer au site « Projects & Operations » : <http://web.worldbank.org>

trafics de minerais qu'à l'application des normes de « bonne gouvernance » et au renforcement du pouvoir de l'État.

Dans les provinces minières, les millions de creuseurs tentent de survivre dans des conditions d'extrême pauvreté et un climat de très grande violence dont les femmes et les enfants sont les principales victimes (Partenariat Afrique Canada et Centre national d'appui au développement et à la participation populaire 2007). Largement informel, le secteur « artisanal » semble constituer une priorité de politique nationale pour toute institution soucieuse de réformer les pratiques du secteur et le convertir en levier de « lutte contre la pauvreté ». Sans accès aux services essentiels (soins de santé, eau et électricité), nombre de familles congolaises s'inquiètent du sort de leurs enfants rarement scolarisés.

Au Congo, de multiples et profondes violations des droits humains, des droits sociaux et des normes environnementales sont directement liées aux modes d'exploitation et de commercialisation des minerais (Mazalto 2008 ; Mazalto 2009b ; Mazalto 2009a). Face à ce constat, nombreux sont les Congolais qui estiment que le gouvernement doit s'engager sur le chemin de la reconstruction « physique et morale » de l'État, afin de mettre fin à ce qu'ils désignent comme étant le règne des « antivaleurs ». La question du leadership politique est souvent posée. En effet, la volonté politique de l'actuel gouvernement semble encore insuffisante pour initier une véritable évolution des pratiques. Au-delà des responsabilités qui incombent aux dirigeants congolais et aux dirigeants des administrations publiques, cette étude soulève aussi la question du partage des responsabilités entre les différentes catégories d'acteurs du développement dans l'échec actuel du processus de réforme du secteur minier congolais. Le processus d'internationalisation croissante de l'État (Vircoulon 2007) et du secteur minier congolais interpelle sur le rôle joué par la Banque mondiale, les pays partenaires, les entreprises ou encore les gouvernements des pays dans lesquels les firmes minières, présentes au Congo, sont cotées en bourse. Parce que la production minière congolaise alimente les marchés occidentaux et asiatiques, la responsabilité de nombreux acteurs politiques et économiques internationaux est directement engagée¹⁵. Elle l'est, notamment, au regard du comportement problématique de certains investisseurs qui, en contrepartie de

¹⁵ Sur ce sujet, consulter le rapport final des « Tables rondes nationales sur la RSE et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement » (http://www.miningworks.mining.ca/miningworks/media_lib/documents/CSR_reportFR.pdf), organisées par le gouvernement du Canada (Groupe consultatif canadien sur le secteur de l'extraction, mars 2007). Le rapport final de ces tables rondes, remis en mars 2007, concluait, en effet, à l'importance de reconnaître des enjeux de responsabilités politiques partagées dans l'application des normes nationales et internationales de développement. En mars 2009, cependant, le gouvernement prend une position qui dédouane les autorités canadiennes de toute responsabilité politique concernant le comportement des entreprises canadiennes qui œuvrent dans des pays étrangers. Voir « Le ministre Day annonce de nouvelles initiatives en appui aux pratiques commerciales responsables des entreprises canadiennes à l'étranger », 26 mars 2009, n° 77, Affaires étrangères et Commerce international Canada, communiqué, <http://www.international.gc.ca>.

facilités financières et du soutien des bailleurs, ont engagé leur responsabilité sociale en adhérant à des normes sociales et environnementales qu'elles n'appliquent que très partiellement (Groupe consultatif 2007). Elle l'est aussi parce que la communauté internationale, essentiellement par l'intermédiaire de la Banque mondiale, a initié et orienté un processus de réforme légitimé par la capacité du secteur minier à participer au rétablissement de la paix, à relancer la croissance nationale et à « lutter contre la pauvreté ».

Face aux résultats décevants de ce processus de réforme, il convient de s'interroger sur la nature et l'ampleur des interventions des institutions financières internationales au Congo¹⁶. Il semble, en effet, que les politiques de développement appliquées depuis 2001 aient participé à l'affaiblissement de la souveraineté de l'État sur ses ressources, sur son agenda, le processus de reconstruction d'un espace politique et l'adoption de politiques publiques adaptées aux besoins et aux réalités congolaises. En d'autres termes, il apparaîtrait que les réformes amorcées aient eu pour effet de redéfinir les normes du secteur, dans un contexte de fragilité de l'État, principalement dans des domaines critiques pour l'atteinte des objectifs du développement social, économique et la protection de l'environnement. À ce titre, émerge l'épineuse question du partage des responsabilités entre tous les acteurs du développement dans la détérioration rapide de la situation congolaise et les alternatives à envisager pour sortir le pays de ce nouveau « marasme minier ».

Bibliographie

African Mining. 2003. « The DRC - Is it time to return? », *African Mining, Revealing Africa's Mineral Wealth*, 8, pp. 50-62.

Bacon, Francis. 1605 [1991]. *Du progrès et de la promotion des savoirs*, Paris, Gallimard.

Banque mondiale. 1989. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington, DC, Banque mondiale, 213 p.

Banque mondiale. 1990. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington, DC, Banque mondiale, 213 p.

Banque mondiale. 2008. *République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Washington, DC, Banque mondiale, 146 p.

Bayart, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique. La Politique du ventre*, Paris, Fayard.

Bond, J. 2002. « Le financement des projets miniers en RD Congo (GBM) », in Emery Mukendi Wafwana et associés (éd.), « Rapport du séminaire sur la contribution du

¹⁶ Le 22 décembre 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte les résolutions 1856 et 1857 qui prorogent et élargissent le mandat de la Monuc (Mission d'observation des Nations unies au Congo). La Monuc est désormais chargée d'« utiliser ses moyens de surveillance et d'inspection pour empêcher les groupes armés illégaux de bénéficier d'un appui provenant du trafic des ressources naturelles » : <http://www.un.org/french/docs/sc/2008/cs2008.htm>

secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise », tenu au Grand Hôtel du 22 au 23 avril 2002, Kinshasa, mai 2002, Banque mondiale.

Campbell, Bonnie. 2001a. « Governance, institutional reform & the State: international financial institutions & political transition in Africa », *Review of African Political Economy*, 28, pp. 155-176.

Campbell, Bonnie. 2001b. « “The rules of the game” ou la production de nouveaux cadres normatifs », in Gérard Winter (éd.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD, pp. 301-323.

Campbell, Bonnie. 2004. *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.

Chauveau, Jean-Pierre, Le Pape, Marc et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2001. « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in Gérard Winter (éd.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Paris, Karthala/IRD.

Collier, Paul. 2004. « Ressources naturelles, développement et conflits : liens de causalité et mesures politiques », *Revue d'économie du développement*, 3-4, pp. 197-215.

de Failly, Didier. 2007. *Production d'or, d'étain et de coltan au Kivu (RD Congo) : qu'en est-il aujourd'hui ?*, Bukavu, Bureau d'études scientifiques et techniques (Best).

De Jonghe, Alexia et Berck, Anne-Sylvie. 2007. *Des conflits liés aux ressources naturelles ? Le pourquoi et le comment illustrés par le cas du Pérou et du Congo. Quel impact sur la souveraineté alimentaire ?* Montréal, Justice et Paix, 31 p.

Duncan et Allen. 2006. « Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines », Kinshasa, République démocratique du Congo/Copirep, 58 p.

El-Kheshen, K. 2002. « Revue de l'investissement étranger direct en Afrique : quelques réflexions sur les facteurs déterminants et moteurs », in Association des banques d'Afrique de l'Ouest, OCDE et Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) (éd.), *Séminaire de l'Association des banques sur la gouvernance des entreprises et les standards financiers internationaux*, rapport annuel Commission bancaire, Abidjan.

Geffray, Christian. 2000. « États, richesses et criminels », in Greitd, I., Universités de Paris 1 (Iedes), Paris 8 et Paris 13 (éd.), *Mondialisation économique et gouvernement des sociétés : l'Amérique latine, un laboratoire ?*, Paris, IRD, p. 27.

Global Witness. 2006. *Une corruption profonde : fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga*, Washington, DC, Global Witness, 56 p.

Global Witness et SRSB. 2007. *Business & Human Rights in Conflict Zones: The Role of Home States*, Berlin, SRSB and Global Witness, 9 p.

Groupe Banque mondiale. 2005. « Contracts between Gécamines and Private Companies », Kinshasa, World Bank/IFC/Miga, 4 p.

Groupe consultatif. 2007. « Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement. Rapport du groupe consultatif de 2007 », Ottawa, Ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, Gouvernement du Canada.

- Groupe d'experts ONU. 2008. « Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo », New York, ONU.
- Hibou, Béatrice. 1999. *La Privatisation des États*, Paris, Karthala.
- IMC Group Consulting. 2003. « Restructuration de la Gécamines ».
- IPIS. 2008. *Congo, contrats miniers – état des affaires : le Congo veut accroître ses rentrées du secteur minier*, Anvers, IPIS, 6 p.
- Kalala, Budembwa. 2006. « Valorisation des concessions de la Gécamines engagées dans les contrats : Chemaf, KMT Tenke Fungurume, KCC, GEC, et nécessité de révision de ces contrats pour protéger les intérêts de la République », Kinshasa, République démocratique du Congo, 17 p.
- Kasongo Lenge Mukonzo. 2008-2009. *Système d'évaluation des terres à multiples échelles pour la détermination de l'impact de la gestion agricole sur la sécurité alimentaire au Katanga*, Gand (Belgique), Université de Gand.
- Keen, David. 2008. *Complex Emergencies*, Cambridge, Polity Press.
- Lanotte, Olivier. 2004. *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo*, Bruxelles, GRIP/Éditions Complexe, 264 p.
- Leclercq, Hugues. 1999. « Le jeu des intérêts miniers dans le conflit congolais », in Network CP (éd.), *The Economic Dimension of the Congo Conflict*, Bruxelles.
- Lutundula, Christophe. 2008. « Déclaration officielle », lors du séminaire organisé par le Musée royal de l'Afrique centrale, *La Quête des ressources naturelles en Afrique centrale. Le Cas du secteur minier en RDC*, Tervuren (Belgique).
- Marysse, Stefaan. 2002. « Besoins de financement pour la reconstruction de l'économie congolaise : ampleur et conditions préalables », in F. Reyntjens et S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2001-2002*, Paris, L'Harmattan, pp. 187-212.
- Maton, Joseph et Salignac-Lecomte, Henri-Bernard. 2001. *Congo 1965-1999 : les espoirs déçus du « Brésil africain »*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.
- Mazalto, Marie. 2004. « Réforme de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RD Congo », in Grama (éd.), *L'Exploitation des ressources naturelles en situation de conflits*, Montréal, Chaire C. A. Poissant/Université du Québec à Montréal, 14 p.
- Mazalto, Marie. 2005. « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales. Le cas de la République démocratique du Congo », in Stefaan Marysse et Filip Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, Anvers/Paris, Centre d'études de la région des Grands Lacs d'Afrique/L'Harmattan, pp. 263-289.
- Mazalto, Marie. 2008. « La réforme du secteur minier en RD Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction », *Afrique contemporaine*, 227, pp. 53-80.
- Mazalto, Marie. 2009a. [À paraître.] « Environmental liability in the mining sector: heritage and prospects for development in the Democratic Republic of the Congo », in Jeremy Richards (éd.), *Sustainable Development in the Mineral Industry*, Springer.
- Mazalto, Marie. 2009b. [À paraître.] « Governance, human rights and the mining sector in the Democratic Republic of the Congo », in Bonnie Campbell (éd.), *Regulating Mining for Development in Africa*, Uppsala, The Nordic Africa Institute/IDRC.

Meyer, Jean-Michel. 2008. « L'Afrique suspendue aux cours des matières premières », *Jeune Afrique*.

Mutabazi, Augustin et Sanganyi, Yvonne. 2007. « État de l'industrie minière extractive en RDC : le cas du coltan au Sud-Kivu », *South African Research Watch*, 37 p.

Nations unies. 2006. « Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo », New York, Conseil de sécurité, S/2006/759, 23 p.

Nations unies. 2008. « Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo », New York, Conseil de sécurité de l'ONU, 132 p.

Partenariat Afrique Canada et Centre national d'appui au développement et à la participation populaire. 2007. *Revue annuelle de l'industrie des diamants, République démocratique du Congo 2007*, Kinshasa, PAC/Cenadep, 12 p.

Pegg, Scott. 2006. « Mining and poverty reduction: transforming rhetoric into reality », *Journal of Cleaner Production*, 14, pp. 376-387.

République démocratique du Congo. 2002. « Loi portant Code minier », *Journal officiel*, Kinshasa, Gouvernement, n° spécial 15 juillet 2002, 137 p.

République démocratique du Congo. 2003. « Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier », Kinshasa, Gouvernement, 179 p.

République démocratique du Congo. 2002. « Code des investissements », Kinshasa, Gouvernement.

Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

United States Department of the Interior. 1995. « Mineral Industries of Africa and the Middle East: "Zaire" », in *Minerals Yearbook*, vol. III, Washington, Area Reports International, 123 p.

Van der Veen, Philippe. 2002. « Le rôle de l'État dans la réforme du secteur minier : les bonnes pratiques et expériences des autres pays », in associés EMW (éd.), *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*, manager au département des mines de la Banque mondiale, Kinshasa.

Vircoulon, Thierry. 2007. « L'État internationalisé, nouvelle figure de la mondialisation en Afrique », *Études*, 406, pp. 9-20.

World Bank. 2001. *Democratic Republic of the Congo Emergency Multisector Rehabilitation and Reconstruction Project (EMRRP)*, Washington, DC.

World Bank. 2007a. « Democratic Republic of Congo, Growth with Governance in the Mining sector » in *Global Monitoring Report 2007*, Washington, DC, World Bank, 76 p.

World Bank. 2007b. *Growth, Poverty Reduction, and Environmental Sustainability*, Washington, DC, World Bank, 65 p.

APPUI AU SECTEUR DES MÉDIAS : QUEL BILAN POUR QUEL AVENIR ?

Marie-Soleil Frère

Les médias sont souvent considérés comme des acteurs stratégiques dans le processus de reconstruction des États fragiles (Putzel et van der Zwan 2005). En conséquence, ils ont été l'objet d'une attention particulière durant le processus de transition et les échéances électorales en RDC. Des opérateurs spécialisés ont implanté des programmes pour les appuyer, les Nations unies et leur mission de maintien de la paix ont mis en place une radio d'envergure nationale, des coopérations bilatérales et des ONG ont soutenu les institutions, les organisations professionnelles et les entreprises du secteur.

Basé sur quatre années d'observation des projets menés en faveur des acteurs du secteur médiatique en RDC¹, ce chapitre présente, dans sa première partie, la diversité, voire les divergences, des options des partenaires internationaux. Les choix de ces derniers ont souvent été guidés par leur propre stratégie institutionnelle, parfois dans un esprit de concurrence, au détriment d'un souci de complémentarité. Ils semblent avoir privilégié les réalisations immédiates plutôt que les résultats pérennes. Face à des partenaires financiers à l'action dispersée, les acteurs publics et privés du secteur des médias congolais ont eu à ruser pour accorder ces initiatives et leurs propres objectifs. L'analyse s'attarde sur la situation de la Haute Autorité des médias (HAM), instance de régulation transitoire ayant bénéficié d'un appui important de divers partenaires internationaux. Si la HAM a contribué très certainement à contrôler les dérapages médiatiques en amont et en aval du processus électoral, ses acquis demeurent fragiles, conséquemment aux modalités des soutiens reçus.

La seconde partie met en avant les défis à relever pour apporter aux médias congolais une aide plus efficace et mieux appropriée, afin de leur permettre de restaurer la confiance et d'encourager la participation des citoyens. *In fine*, le bilan du partenariat dans le secteur des médias reste assez mitigé et seule une approche critique de ce qui a été réalisé peut permettre de concevoir des actions plus pertinentes à l'avenir.

¹ L'auteur a effectué des missions régulières à Kinshasa pour le compte de différents bailleurs ou opérateurs dont la Coopération française, l'Institut Panos Paris, l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (Apefe), le Department for International Development du Royaume-Uni (DFID) et la société d'étude d'audience Immar.

L'appui aux médias : une nouvelle donne au Congo

L'intérêt des bailleurs de fonds pour les médias au Congo remonte à 2004. Avant, trois périodes distinctes peuvent être identifiées dans l'histoire de la presse congolaise. Durant la période coloniale, le Congo connaît essentiellement des journaux privés aux mains des Églises ou de Belges expatriés. L'État belge finance quelques publications officielles et, à partir de 1940, la Radio Congo belge, implantée à Léopoldville. Ce n'est que peu avant l'indépendance que des Congolais créent leurs propres journaux. Après l'indépendance, une relative liberté de la presse se perpétue pendant quelques années.

À partir de 1965, le nouveau pouvoir se lance dans la nationalisation de tous les médias. Si le Congo comptait 20 journaux en 1965, sept seulement demeurent en 1987 : deux organes nationaux, *Salongo* et *Elima*, ainsi que des titres provinciaux (*Jua* à Bukavu, *Mjumbe* à Lubumbashi, *Mabenga* à Mbandaka, *Beto na Beto* à Matadi et *Boyoma* à Kisangani). Financés par le pouvoir, leurs responsables sont nommés par l'État. Cette deuxième période est celle du monopole de l'information officielle, les médias étant tous au service du parti unique, le Mouvement populaire de la révolution (MPR). Un opérateur audiovisuel étatique, l'Office zaïrois de radiodiffusion et de télévision (OZRT)², établi par ordonnance en 1981, dispose d'une exclusivité sur les ondes. Tous les médias sont approvisionnés en nouvelles par l'Agence zaïroise de presse (Azap) qui couvre l'ensemble du pays et contrôle l'information provenant des agences étrangères. La coopération dans le domaine des médias est axée sur le renforcement technique des médias d'État. Ainsi, c'est la France qui finance, à Kinshasa, la construction de l'imposante Cité de la Voix du Zaïre, un éléphant blanc surdimensionné, siège de l'OZRT, inauguré en 1978.

En 1990 s'ouvre la troisième période, celle de la libéralisation du secteur, se traduisant par une fièvre journalistique sans précédent. En moins de trois ans, des centaines de journaux voient le jour (dont la plupart ne dépassent pas la première édition). La prolifération gagne bientôt la radiodiffusion et, pour Kinshasa, la télévision (Tshionza 1996 ; Ifasic/Unicef 1999). Ce foisonnement ne tarit pas durant les années de guerre, malgré les conditions matérielles difficiles. La situation économique catastrophique et la pression des belligérants qui occupent les diverses parties du territoire plongent les médias dans la spirale de la propagande et la dés-(ou sous-) information (Frère 2005a). Les journalistes congolais souffrent d'un isolement relatif durant ces années troublées. Au moment où les médias d'Afrique francophone libéralisés s'attirent les faveurs des partenaires internationaux soucieux de soutenir des acteurs centraux dans les processus de transition démocratique, le Zaïre affronte, dès

² L'OZRT est constitué de l'ancienne radio nationale, issue de la RCB, léguée par les Belges à l'indépendance, et de la télévision nationale héritière de la Télé Star de l'Église catholique, nationalisée en 1966.

1990, la suspension de la coopération structurelle. Les guerres entravent ensuite les bonnes volontés éventuelles.

En 2004, dans le calme précaire de la transition, les acteurs du secteur des médias décident de dresser un bilan et organisent, en mars, le congrès national de la presse congolaise, dit congrès « de la refondation ». Il rassemble plus de 200 professionnels, issus des onze provinces, désireux, sur les décombres de l'UPZA (Union de la presse zaïroise) réunie pour la dernière fois en 1989, de restructurer les organisations collectives des médias (Frère 2005b).

De nombreux bailleurs de fonds et opérateurs soutiennent la mise en place de cette manifestation. L'Institut Panos Paris aide à l'organisation du congrès dans le cadre d'un financement d'urgence octroyé par la coopération britannique. Le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret), autre ONG française, apporte également son soutien, ayant remporté un appel d'offres de la Commission européenne pour appuyer les médias congolais durant trois ans. Un représentant de l'ONG néerlandaise Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika (Niza) est présent au congrès afin d'évaluer la pertinence d'un appui de sa structure à la presse congolaise. Deux experts mandatés par Louis Michel, alors ministre belge des Affaires étrangères, assistent aux débats et confient qu'ils disposent d'une somme importante de l'État belge pour appuyer la nouvelle Haute Autorité des médias. Beaucoup d'initiatives semblent prêtes à émerger, à tel point que l'Unesco avance l'idée d'établir une coordination des bailleurs du secteur et que la coopération française ressent le besoin de dresser un inventaire de tous ces projets émergents. Le congrès marque une étape importante, non seulement parce que les journalistes congolais mettent en place de nouvelles structures collectives, mais aussi parce qu'il annonce le début d'une dynamique d'appui aux médias qui ira croissant tout au long de la transition et du processus électoral.

Pléthore d'acteurs, nécessaire concertation

Durant quatre ans, les bailleurs multilatéraux (Unicef, Pnud, Unesco, Organisation internationale de la francophonie, FAO, BAD) et bilatéraux (DFID, USAID, Belgique fédérale, Communauté française de Belgique, ministère français des Affaires étrangères, Canada, Pays-Bas, Suisse, Suède, Irlande) côtoient et financent, sur le terrain des médias, les ONG internationales spécialisées (Institut Panos Paris, Gret, fondation Hironnelle, Syfia International, La Benevolencija, Développement et Paix, Interactive Radio for Justice, National Endowment for Democracy, Search for Common Ground) et les opérateurs publics (Radio France internationale, British Broadcasting Corporation, Radio Nederland).

Les projets englobent la création de nouveaux médias, la fourniture de contenus journalistiques de qualité, le soutien direct aux médias existants et aux journalistes (matériel, formation ou fonctionnement) ou encore l'élaboration

d'un cadre favorable à l'exercice du métier (renforcement de l'instance de régulation et des organisations professionnelles, réforme du cadre légal, accroissement des capacités des centres de formation). L'ampleur et la diversité des soutiens découlent à la fois de l'immensité du chantier, du foisonnement des médias locaux³, tous dans le besoin, et de la relative liberté d'expression, laissant une marge de manœuvre importante à la presse. Les autorités congolaises ne peuvent que se montrer tolérantes, face à une communauté internationale omniprésente et dont l'appui financier est vital. Au total, plus de quarante millions d'euros sont injectés dans le secteur des médias entre 2004 et 2008 (voir le tableau récapitulatif de l'appui des bailleurs de fonds au secteur des médias en RDC reproduit en pp. 207-208).

Toutes ces initiatives ont un point commun : elles se fondent sur la certitude du pouvoir potentiel des médias. D'une part, ces derniers ayant démontré leur capacité à se comporter en « vecteurs de guerre » (Frère 2005), la stabilisation nécessaire au bon déroulement du processus électoral implique que les journalistes soient « désarmés » au même titre que les belligérants. D'autre part, l'unité nationale ayant été mise à mal, les médias peuvent jouer un rôle important dans la remise en avant d'un destin collectif. Enfin, la guerre ayant affaibli la société civile, les médias semblent appelés à jouer un rôle stratégique pour la consolidation de la citoyenneté et pour encourager la participation de la population aux élections.

Un tel engouement s'inscrit dans un contexte de focalisation croissante des organisations internationales sur le travail des journalistes dans les pays en situation de « postconflit » (Ross *et al.* 2003). Si les bailleurs de fonds sont réticents à appuyer les médias dans des pays en guerre, les périodes de transition suivant les conflits entraînent souvent un investissement massif, centré sur l'étape cruciale des élections devant amener au pouvoir un gouvernement démocratiquement établi (Loewenberg et Bonde 2007). Dans de nombreux pays africains, où les médias ont été considérés comme des acteurs importants de la démocratisation dans les années 1990 (Fra 2000), l'apparition de tensions politiques et de conflits a conduit les partenaires internationaux à appréhender les journalistes comme protagonistes des efforts de réconciliation. Des modèles théoriques identifient les acteurs clés avec lesquels travailler et les actions à privilégier selon l'étape de maturation du processus de paix (Ross 2004). La RDC offre, à l'aube du XXI^e siècle, un laboratoire où ces modèles peuvent être expérimentés.

Les défis sont particulièrement importants, en raison de la situation des médias congolais : peu structurés et gérés de manière aléatoire, animés par un personnel insuffisamment formé et sous-payé, souvent liés à des hommes ou des partis politiques et changés en instruments de propagande, les journaux,

³ Le Congo compte, en 2004, 213 journaux, 119 radios et 52 chaînes de télévision (Institut Panos Paris 2004). En 2008, on dénombre plus de 250 publications, 341 stations de radio et 82 chaînes de télévision (Institut Immar 2008)

radios et télévisions congolais semblent loin d'être prêts à jouer le rôle attendu d'eux dans le processus électoral.

Divergences conceptuelles et stratégies institutionnelles

Les actions entreprises pour appuyer le secteur des médias sont d'abord menées sans coordination. Le recteur de l'Ifasic⁴, Jean-Christien Ekambo, remarque : « Les initiatives des bailleurs sont trop dispersées : c'est du saupoudrage sans résultat. » À la veille des élections de 2006, un groupe de concertation, le Groupe interbailleurs sur les médias (GIBM), se met en place, donnant à lire les différences stratégiques des intervenants. Les premières divergences touchent à la manière dont les médias sont considérés en tant qu'acteurs sociaux et, dès lors, dans la relation de partenariat. Certains bailleurs conçoivent les médias comme des vecteurs qu'il faut conduire vers la diffusion d'un certain type de message (sur la corruption, la bonne gouvernance, la citoyenneté...). D'autres les abordent comme des acteurs démocratiques autonomes dont il s'agit de renforcer les capacités de production ou de gestion interne. Les premiers fournissent aux médias des productions prêtes à diffuser et payent les entreprises pour qu'elles transmettent ces messages. Cette approche est souvent celle de la Banque mondiale, des agences des Nations unies, mais aussi de certaines ONG internationales. Ce faisant, ces partenaires pensent que, par effet de contagion, la qualité de ces éléments exogènes amènera les médias qui les diffusent à réfléchir à la manière dont ils abordent les enjeux présentés et à améliorer leur propre production.

Autre divergence : certains opérateurs sont partisans de la création de nouveaux médias qui, de manière conjoncturelle, en situation d'urgence, véhiculeront une information neutre et équilibrée, alors que d'autres privilégient l'appui à des médias existants. Ainsi, à côté de Radio Okapi, mise sur pied par la Monuc en février 2002, en partenariat avec la fondation suisse Hirondelle, l'Institut Panos et l'Apefe ont lancé *Le Journal du Citoyen*, un supplément hebdomadaire encarté dans la presse locale et réalisé par des journalistes kinois. L'exemple de Radio Okapi est édifiant : seul média d'envergure nationale, il fait l'objet d'investissements massifs et son fonctionnement coûte actuellement plus de 10 millions de dollars US par an. Créée de toutes pièces pour répondre à un besoin ponctuel, Radio Okapi se substitue à la structure de diffusion publique, la RTNC, jugée irréformable et laissée dans un abandon presque total. Elle s'est constituée en dépouillant la RTNC de ses meilleures ressources humaines. « La Radio Okapi a été créée avec les gens de la RTNC, qui voulaient avoir un bon salaire, mais qui sont aussi de bons professionnels⁵. »

⁴ Institut facultaire des sciences de l'information et de la communication. Entretien personnel, janvier 2007.

⁵ Isidore Kabongo, directeur de programmes radio à la RTNC, entretien du 13 août 2008.

Les différences stratégiques portent aussi sur le rôle du journaliste. En situation de crise, les médias doivent-ils privilégier l'information, même potentiellement explosive et conflictuelle, ou favoriser une communication positive, susceptible d'apaiser les esprits en valorisant les efforts de paix et de réconciliation ? Les réponses divergentes à cette question constituent une source de tension entre la Monuc et la fondation Hirondelle autour de la ligne éditoriale de Radio Okapi. La mission des Nations unies ne comprend pas pourquoi « sa » radio donnerait un écho à ceux qui critiquent les réalisations et le fonctionnement de l'opération onusienne de paix, alors que la fondation Hirondelle estime que Radio Okapi, en tant que média d'information, n'est pas l'outil de communication externe de la Monuc, mais le support d'un travail journalistique neutre et pluraliste (Mabonghot-Moussolo 2008).

Si les professionnels congolais se plient à ces différentes approches, les intègrent, pour en percevoir les bénéfices, ils ne sont pas toujours convaincus du bien-fondé de ces nombreuses initiatives. Ils regrettent le caractère inadapté des projets : « Souvent les partenaires arrivent avec l'idée de ce qu'ils veulent faire », remarque un expert de l'Institut Panos. « Ils ne font pas le diagnostic de la situation, ou alors le diagnostic est mal fait et débouche sur des appuis qui ne sont pas appropriés. Par exemple, on va multiplier les ateliers de formation, alors que le problème qui se pose, ce n'est peut-être pas l'insuffisance de la formation, c'est peut-être l'absence de salaire⁶... »

Allant plus loin, certains journalistes congolais dénoncent les agendas cachés des donateurs : « Vous savez, la main qui donne est au-dessus de celle qui reçoit [...] On ne peut accepter que quelqu'un qui vient ici et vous met deux ou trois millions de dollars en jeu, puisse dire qu'il vient aider les Africains. [...]. C'est anormal que les étrangers viennent ici avec des radios. À travers la communication, on transmet aussi l'idéologie, certaines valeurs⁷. » Au-delà des différences d'approche, il faut reconnaître qu'un obstacle plus important à la mise en place de programmes mieux concertés entre opérateurs réside dans la prédominance des stratégies institutionnelles propres aux acteurs. Chaque bailleur a son propre agenda, ancré dans sa tradition d'intervention, indépendamment du contexte local. Ainsi, pour la Coopération française, l'appui aux médias et à la culture constitue un élément de la politique extérieure de la France, d'où le rôle important confié à RFI (Radio France internationale). *A contrario*, pour les Britanniques, les médias sont perçus comme des acteurs d'un processus général de reconstruction d'un État fragile, impliquant également la justice, la sécurité ou la société civile, sous la thématique générique de « bonne gouvernance ». La coopération suédoise (Swedish International Development Cooperation Agency : SIDA) place tout appui au secteur des médias, et plus largement, de la culture, dans le cadre d'un objectif de « réduction de la pauvreté » et des

⁶ Pierre N'Sana, assistant à l'Ifasic et coordonnateur du projet Spot de l'IPP, 8 août 2008.

⁷ Freddy Mulumba, administrateur-directeur général du *Potentiel* (in Mabonghot-Moussolo 2008).

Millennium Development Goals (MDG). Les dimensions « genre » et « VIH/SIDA » doivent être présentes dans les projets qu'elle soutient. Les agences des Nations unies (essentiellement le Pnud et l'Unesco en ce qui concerne les médias) privilégient le travail avec les partenaires gouvernementaux, ce qui peut être problématique dans un secteur où les acteurs disent défendre leur indépendance vis-à-vis de tout pouvoir.

De telles divergences de stratégies expliquent la résistance de la majorité des intervenants, soucieux de préserver leur approche spécifique, à la proposition britannique de mettre en place un « pot commun » des bailleurs du secteur des médias, au sein du GIBM. Les Américains, par exemple, ne participent pas, par principe, aux mécanismes de mise en commun des fonds, privilégiant « les relations directes avec les partenaires et le gouvernement⁸. » La Belgique, favorable aux cofinancements, a du mal à s'insérer dans un mécanisme d'appui mutualisé, car ses interventions sont morcelées, à l'image du système institutionnel belge qui implique plusieurs niveaux de décision (fédéral et entités fédérées ; à Kinshasa et à Bruxelles).

La stratégie institutionnelle du donateur prévaut généralement sur la préoccupation de répondre de la manière la plus appropriée aux attentes et besoins du secteur médiatique. Cette situation a pour conséquence un sentiment de dépossession des acteurs locaux et leur soumission à l'aléatoire des changements de politique dans les pays donateurs. Ce qui fait dire à un responsable local d'organisation : « Les activités menées sont en définitive les activités voulues par le bailleur et pas celles soumises ou souhaitées par les partenaires eux-mêmes. Si nos projets ne s'inscrivent pas dans les priorités du bailleur, ils n'ont aucune chance d'être soutenus, alors qu'ils sont peut-être importants pour nous⁹. »

À chacun son arsenal méthodologique

Un troisième obstacle à une meilleure coordination des appuis réside dans l'absence de flexibilité des cadres méthodologiques d'intervention (Egil 2006). Les bailleurs de fonds qui financent des programmes pluriannuels dotés de montants importants (comme la Commission européenne) ne peuvent harmoniser leurs exigences méthodologiques ou leur calendrier avec les petits bailleurs qui privilégient les interventions ciblées et ponctuelles, reposant sur des montants plus réduits. Les gros bailleurs posent des contraintes administratives et méthodologiques telles que seuls les opérateurs du Nord sont en définitive capables de répondre à leurs exigences.

Le dispositif européen illustre cette complexité. Les appels à proposition dans le domaine des droits de l'homme, s'ils permettent d'accéder à des

⁸ Christophe Davies, attaché à l'ambassade des États-Unis, entretien personnel, janvier 2007.

⁹ André Ipakala Mobiko, président de l'Aneco (Association des éditeurs du Congo), entretien personnel, mars 2006.

financements de plusieurs centaines de milliers d'euros, pour mener des programmes pluriannuels (comme ceux du Gret ou de l'agence Syfia) sont hors d'atteinte, sur le simple plan formel, pour les acteurs locaux. L'ouverture d'un appel à projet local à destination des acteurs non étatiques, à Kinshasa, a révélé le fossé entre le degré de structuration des postulants potentiels et les exigences européennes en matière de conception et d'ingénierie de programmes. « On n'a pas de formation en montage de projet », estime Godefroid Bwiti, directeur d'InterCongo Média. « On ne sait pas comment monter un dossier, comment le présenter à un bailleur. Tant que nous ne maîtrisons pas cela, nous serons toujours dépendants de ceux qui négocient pour nous, au Nord¹⁰. »

Les mécanismes européens exigent, en outre, le cofinancement des activités ou programmes, ce qui soumet les opérateurs à des contraintes différentes (et parfois divergentes) en termes de formats de rapport, de modes d'évaluation, de calendriers et de suivi. La plupart des bailleurs ont leurs propres outils de suivi et d'évaluation (cadres logiques, objectifs généraux et spécifiques, indicateurs de référence), parfois peu flexibles. Dès lors, une même activité cofinancée peut donner lieu à deux rapports différents, un bailleur exigeant qu'elle démontre son impact quantitatif (le nombre de journalistes formés, par exemple) et l'autre, son impact qualitatif (l'amélioration des productions journalistiques) ; l'un, qu'un programme prouve qu'il atteint des résultats en matière de lutte contre la pauvreté, l'autre, que ce même programme permet de renforcer la citoyenneté. Une véritable gymnastique pour les structures qui doivent rendre compte...

Les associations locales sont souvent insatisfaites des procédures imposées : « On envoie un projet et on ne reçoit pas de réponse », estime la présidente d'une association de femmes des médias. « Ou alors beaucoup plus tard, à un moment où l'activité est devenue obsolète. Quand on nous appuie, on nous demande d'avancer une partie du montant et de finaliser l'activité avant de recevoir une deuxième tranche. Nous, on ne peut pas fonctionner comme ça. On n'a pas de réserves¹¹. »

Enfin, un autre paramètre entrave la transparence et une meilleure synergie entre projets : la concurrence entre les ONG qui tentent d'obtenir des financements auprès des mêmes bailleurs. Cette concurrence est d'autant plus vive que les opérateurs sont nombreux sur le terrain congolais. « C'est difficile d'avoir un véritable échange avec les autres organisations », explique une représentante d'ONG internationale, « On oscille toujours entre la volonté de partager les bonnes expériences et la crainte de se voir piquer les idées et les bailleurs¹². »

¹⁰ Entretien, 13 août 2008.

¹¹ Clarisse Museme, présidente de l'Ucofem (Union congolaise des femmes des médias), entretien personnel, mars 2006.

¹² Aziza Bangwene, représentante de l'Institut Panos Paris à Kinshasa, entretien, 13 août 2008.

La Haute Autorité des médias : une réussite fragile

Dans le secteur des médias, le souci des bailleurs de fonds de contribuer à la consolidation institutionnelle s'est traduit par l'appui massif à une structure de la transition : la Haute Autorité des médias (HAM). Issue des pourparlers de Sun City, la HAM s'est installée en juillet 2003. Elle avait pour vocation, au titre de l'article 155 de la Constitution de la transition, de « ... garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes ; d'assurer la neutralité des médias ... » Disposant d'un pouvoir de sanction en cas de manquements graves à la déontologie ou de violations de la loi par les médias, elle a joué un rôle important pendant la campagne électorale de 2006 (Mashini *et al.* 2008, Frère 2007). Sa mise en place a été accueillie de manière mitigée par le milieu professionnel : « Ça n'a pas été tâche facile pour un secteur médiatique qui n'avait jamais connu ce qu'est la régulation et qui partait d'une large liberté », explique l'ancien président de la HAM, Modeste Mutinga. « Ils ont eu l'impression que la régulation venait restreindre cette liberté¹³. »

L'appui des partenaires étrangers a été d'une importance cruciale pour permettre à la HAM de fonctionner et démontrer son utilité et sa légitimité. Si l'État congolais assume la rémunération des membres du personnel politique, les frais de fonctionnement ont été pris en charge par les bailleurs de fonds : de 2004 à 2007, 90 % du budget opérationnel annuel de l'institution dépendait des partenaires extérieurs. C'est cet appui extérieur, de plus de 650 000 euros par an, qui a permis l'acquisition d'équipements, la création des services techniques spécialisés, le paiement des salaires des équipes opérationnelles, l'installation des antennes provinciales et la rémunération des experts externes affectés à l'accompagnement de la HAM.

Grâce à ce soutien, la HAM a fonctionné de manière satisfaisante et adopté des centaines de décisions et de recommandations entre 2004 et 2007 (Lwemba 2008), tentant d'assurer, par des actions pédagogiques, la visibilité et la lisibilité de ses interventions. « La HAM a constitué une première expérience : elle a fait des choses, des bonnes et des mauvaises, mais au moins elle a fait des choses », souligne un expert congolais. « Elle a donné une idée de ce qu'était la régulation et de ses différentes dimensions¹⁴. » L'expérience de la HAM démontre qu'il est possible, dans un pays où les médias sont relativement politisés, éparpillés sur le territoire et en proie à un fonctionnement généralement informel, d'exercer une régulation, et même une régulation indépendante.

Le bilan de la HAM est certes controversé : sa composition politique, l'interprétation extensive de ses compétences, son manque d'équilibre face aux différents groupes en présence font l'objet de nombreuses critiques. Toutefois,

¹³ Modeste Mutinga, ex-président de la HAM, propriétaire du *Potentiel*, de Radio 7 et de Télé 7, aujourd'hui sénateur, entretien du 14 mars 2008.

¹⁴ Emmanuel Kabongo, expert médias de l'Apefe, entretien, 20 avril 2007.

du côté des entreprises médiatiques, on reconnaît : « Sans la HAM, ça aurait été la jungle¹⁵ », « Sans la HAM, les hommes politiques en seraient venus à des excès de violence verbale dangereux¹⁶. » Du côté de la RTNC, le constat est sans appel : « La création de la HAM a été une bonne chose, car la presse s'est vraiment permis n'importe quoi¹⁷. » L'action de la HAM a permis la formation d'une vingtaine de juristes spécialisés dans le domaine du droit des médias, constituant un réservoir d'expertise congolaise à mettre au service du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) qui va lui succéder. Les débats que suscitent, à l'Assemblée nationale, mais aussi en dehors de cette enceinte, la forme et l'étendue des pouvoirs du CSAC, montrent à quel point la régulation est désormais intégrée comme principe. C'est sans doute là un acquis majeur : « La HAM a eu le mérite d'ancrer dans les esprits qu'il y a des règles à respecter. Dans un pays où il y a une crise de confiance par rapport à la loi, où le citoyen ne respecte plus aucune règle parce qu'il voit que les institutions qui sont censées les faire appliquer ne les respectent pas elles-mêmes, ce n'était pas évident. Mais tout le monde reconnaît maintenant qu'il y a une norme¹⁸. » Une réussite donc, mais fragile et difficile à capitaliser.

Les défis pour l'avenir...

En dépit de l'appui financier important au secteur des médias ces dernières années, et peut-être en partie à cause des défauts de cette aide précédemment soulignés, les défis restent nombreux dans le paysage journalistique congolais.

Normaliser une situation d'exception

Une première interrogation importante réside dans l'avenir des médias créés de toutes pièces pour répondre au besoin urgent d'une information neutre, plurielle et apaisée. Ces médias peuvent-ils survivre dans le contexte local ? Dans la période postélectorale, il est difficile de justifier la poursuite du financement massif par l'étranger de ce type de médias, à côté d'opérateurs publics ou privés se donnant le même type de mandat d'information de service public.

Ces structures fonctionnent généralement avec des moyens techniques, humains et financiers nettement supérieurs à ceux dont disposent les médias locaux. Radio Okapi octroie des salaires plus de dix fois supérieurs à ceux des journalistes travaillant dans des médias privés ou publics de Kinshasa : un journaliste touche environ 700 à 900 dollars US par mois à Radio Okapi, alors que celui travaillant dans une radio ou une télévision locale atteint

¹⁵ André Ipakala Mobiko Abeye, P-DG de *La Référence Plus*, entretien, 19 avril 2007.

¹⁶ Séverin Bamani, Digital Congo, entretien, 23 avril 2007.

¹⁷ Emmanuel Kipolongo, A-DG de la RTNC, entretien, 18 avril 2007.

¹⁸ Godefroid Bwiti, Inter Congo Média, entretien personnel, 18 avril 2008.

rarement 70 dollars US, quand il est payé ! Le tissu économique local ne peut pas permettre à cette radio de poursuivre un tel train de vie. Se pose alors la question de la rétention dans le milieu des médias de ceux qui y ont été payés à de tels tarifs durant des années : ils ont développé des compétences précieuses, mais n'accepteront sans doute pas de les mobiliser pour une rémunération inférieure. La responsabilité des bailleurs, ayant initié et appuyé de tels projets utiles certes, mais aussi disproportionnés par rapport aux réalités locales, est indéniable.

Sortir des interventions ponctuelles pour une vision à long terme

L'appui ponctuel de la période électorale a été réalisé dans l'urgence et s'avère parfois inadapté aux besoins réels et aux capacités des acteurs locaux. L'Institut Panos, par exemple, a mené un projet de renforcement des capacités de sept associations locales du secteur des médias : durant neuf mois, ces associations ont fait l'objet d'un accompagnement leur permettant de mieux se structurer, de clarifier leur fonctionnement interne, de définir leur plan d'action et d'intégrer la méthodologie du cycle de projet. Cette durée est jugée largement insuffisante par toutes les associations qui, au terme du processus, ne se sentent pas capables de poursuivre, seules, le processus entamé. L'initiative ne sera pourtant pas prolongée, faute de moyens financiers.

Quelques médias privilégiés, considérés comme les plus « sûrs », bénéficient d'une multitude de soutiens ponctuels. Ainsi en est-il de Radio Maendeleo, à Bukavu, bénéficiaire de projets au-delà de ses capacités d'absorption, mais qui parvient difficilement à boucler son budget de fonctionnement. Dans un contexte de forte politisation des médias, les bailleurs et opérateurs veulent éviter l'accusation de proximité avec telle ou telle tendance ; ils misent sur quelques médias « neutres » et éludent le financement structurel. « Les partenaires étrangers évitent de financer la presse écrite au risque de se faire considérer comme s'ingérant dans les affaires intérieures du pays », analyse un éditeur. « La plupart des partenariats qu'on a eus ont été souvent focalisés sur la formation. On n'a jamais financé les entreprises de presse directement¹⁹. » Les partenaires financiers veillent à aider les médias à couvrir les élections en leur procurant du matériel, en facilitant leurs déplacements sur le terrain. C'est ainsi que des « synergies des médias » ont pu être organisées les jours de scrutin, permettant aux médias locaux de couvrir ensemble le déroulement des opérations de vote. Toutefois, ce type d'appui manque de suivi. Certaines radios communautaires congolaises ne savent aujourd'hui comment tirer parti d'un matériel sophistiqué dont elles ont été équipées à la veille des élections, sans transfert de compétence suffisant pour en garantir une utilisation optimale. De même, pour la régulation, l'appui à la HAM a été conjoncturel, alors que la régulation est un mécanisme qui s'inscrit dans le long terme.

¹⁹ Modeste Mutinga, entretien personnel du 14 mars 2008.

Le caractère souvent non approprié des modes d'intervention renvoie, au-delà de la volonté des opérateurs, à la responsabilité des bailleurs de fonds qui attendent des partenaires locaux qu'ils procèdent à des « changements structurels », mais financent des programmes à trop court terme pour générer des effets durables.

S'attaquer aux véritables problèmes

La question des contenus médiatiques est aussi abordée par les bailleurs de fonds et opérateurs avec un souci d'efficacité immédiate, à travers deux mécanismes : la formation des journalistes et la mise à disposition de programmes de qualité. Dès lors, les véritables problèmes entravant la qualité des productions des médias locaux ne sont pas abordés, particulièrement celui des conditions de travail conduisant à la pratique qui gangrène la profession : le « coupage ». Le coupage désigne l'habitude par laquelle un journaliste perçoit un certain montant pour publier, diffuser ou taire une information. En effet, « ... les professionnels des médias congolais s'autopayent en produisant une information financée par les sources ». La pratique est généralisée. « Peux-tu me citer un seul journaliste dans cette ville, excepté ceux de Radio Okapi, qui s'est marié ou a construit une maison avec son salaire ? », interroge un professionnel des médias (Gret & InterCongo Média 2006 : 18).

La pratique est tellement répandue qu'il existe des tarifs standards : 10 à 20 dollars US le reportage pour un journaliste de presse écrite, 20 à 30 dollars US pour un journaliste radio (qui doit disposer de matériel de prise de son) et entre 50 dollars US et 200 dollars US pour le déplacement d'une équipe de télévision, à répartir entre les différents membres (cadreur, preneur de son, technicien...). S'y ajoutent des frais de diffusion perçus par le média pour intégrer l'élément au journal parlé ou télévisé. « Comment voulez-vous », s'exclame un rédacteur en chef d'un grand journal de Kinshasa, « que je refuse de signer et de publier un papier rédigé et remis à ma rédaction par un parti politique alors qu'il peut me rapporter 300 dollars au moment où mon bailleur menace de me jeter dehors et que mes enfants ont été exclus de l'école pour non-paiement des frais scolaires ! Je signe sans même lire l'article. Tant pis si le contenu choque. Au moins, mes enfants dormiront sous un toit et iront à l'école » (Ifasic/Unicef 1999 : 76). Les conditions de rémunération des journalistes sont tellement insuffisantes que personne ne s'oppose à cette pratique.

Si l'on peut comprendre que ce chantier ait paru trop miné aux bailleurs et opérateurs pour s'y attaquer, un paradoxe doit toutefois être relevé : pour améliorer les contenus, les partenaires internationaux mettent en œuvre des actions qui intègrent complètement la pratique du coupage. Ainsi, les journalistes participant à des formations touchent quotidiennement un *per diem* qui compense le coupage qu'ils n'auront pas en ne travaillant pas ce jour-là. Pour diffuser leurs productions, la plupart des projets fournissant des

contenus achètent des pages et des plages d'antenne, perpétuant le principe de l'information marchandée. L'amélioration qualitative des médias congolais ne passera pas par le remplacement de leurs productions par d'autres répondant aux préoccupations et critères des bailleurs, mais par une prise en compte du problème de la précarité des journalistes.

Consolidation institutionnelle et appropriation

Depuis janvier 2007, la HAM n'est plus que l'ombre d'elle-même : en plus d'une valse des présidents, elle traverse une crise de légitimité et ses capacités matérielles et techniques sont fortement affaiblies. Suite au départ de Modeste Mutinga, puis de son successeur Esdras Kambale, devenu ministre de la Culture et des Arts, Dominique Sakombi a accédé à la présidence de l'institution. Suspendu après un détournement de fonds, il a cédé la place à Primo Mukambilwa, ancien 3^e vice-président de la HAM. Les périodes de consolidation étatique se caractérisent toujours par une faiblesse institutionnelle qui confère un poids déterminant à la personnalité des individus incarnant chaque structure et à la confiance qu'ils inspirent aux partenaires internationaux.

Jugée « illégitime » par certains, la HAM a dû soumettre son cas à la Cour constitutionnelle, qui a estimé qu'elle demeure une instance reconnue jusqu'à la mise en place du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication. Toutefois, cantonnée au 10^e étage de la tour de la RTNC, dans des locaux vétustes et sous-équipés, elle est pratiquement paralysée. Les partenaires financiers qui ont appuyé son fonctionnement estiment que c'est désormais à l'État congolais de prendre en charge l'instance de régulation.

Certains observateurs considèrent que « la dépendance de la HAM vis-à-vis des bailleurs de fonds a été trop importante²⁰ », ce qui rend aujourd'hui difficile la préservation des acquis, l'interruption des financements ayant entraîné la léthargie. Le personnel technique, qui pouvait développer ses compétences pour constituer l'armature du futur CSAC, n'est plus payé. Ni administration compétente, ni archives organisées ne pourront être transférées au CSAC qui, s'il tarde encore à se mettre en place, risque de ne pas pouvoir jouir de la capitalisation de l'expérience passée.

La fragilité institutionnelle touche l'ensemble des organisations professionnelles. L'Observatoire des médias congolais (Omec), instance d'auto-régulation mise en place en 2004 et bénéficiant d'un appui assez considérable des partenaires internationaux, peine à fonctionner depuis la fin des financements. « On a eu le tort de copier le fonctionnement des observatoires en Europe, estime le secrétaire exécutif, maintenant on ne peut plus tenir²¹. »

²⁰ Emmanuel Kabongo Malu, expert médias de l'Apefe, entretien personnel, avril 2006.

²¹ Pr Bernard Munsoko, secrétaire exécutif de l'Omec, entretien personnel, 12 août 2008.

Durant la transition et la période électorale, les bailleurs et opérateurs ont appuyé de nombreuses associations et structures professionnelles, générant un paradoxe : « En accompagnant une association, on suscite la création d'autres structures similaires qui éventuellement viennent fragiliser le travail de la première. Mais si on n'accompagne pas ces petites structures, au risque de les voir se démultiplier, on risque de négliger un acteur potentiellement très important du secteur et qui va disparaître faute de soutien²². » Ces petites structures associatives ont du mal à respecter les principes de la démocratie interne, à réunir régulièrement leurs instances comme l'exigent leurs statuts : elles perdent ainsi leur légitimité aux yeux de ceux qu'elles sont censées représenter. Rares sont les bailleurs et opérateurs qui veillent à la consolidation interne de leurs partenaires locaux. Soit, les associations deviennent les cibles de stratégies ponctuelles et opportunistes des bailleurs de fond leur confiant des projets répondant à leur propre souci (mais pas aux priorités ni à la mission de l'association), soit la fragilité financière des regroupements associatifs les pousse à répondre positivement à toutes les sollicitations, même quand elles n'en ont pas les moyens, le mandat ou les compétences. Toutes situations qui les fragilisent...

Conclusion

Au terme de cette observation des stratégies d'appui aux médias en RDC entre 2004 et 2008, il est indéniable que des progrès ont été réalisés : circulation d'une information professionnelle sur l'ensemble du territoire, renforcement des capacités techniques des radios communautaires, rétablissement du sens de la norme parmi les acteurs du secteur des médias. Toutefois, le bilan des journalistes congolais reste mitigé. « On a renforcé les individus sans renforcer les entreprises de presse. C'est peine perdue²³ », souligne un directeur de publication. « On a appuyé directement certains médias sans agir sur le cadre légal et réglementaire²⁴ », commente un responsable d'association. Et quand on a appuyé l'instance de régulation pour renforcer le cadre et le contrôle, « on l'a fait de manière trop ponctuelle et précipitée », stipule un expert du secteur²⁵.

Au vu des montants dépensés, il aurait certainement été possible de faire mieux. Si le Groupe interbailleurs sur les médias a permis d'éviter des doublons, il n'a pas mis fin aux gaspillages, ni permis d'infléchir des mécanismes d'intervention à trop court terme qui ne prennent pas en compte le « temps long » de la consolidation et de la professionnalisation d'un secteur. Ce travail de longue haleine, nécessitant un accompagnement prolongé, reste entravé par

²² Aziza Bangwene, représentante de l'IPP à Kinshasa, entretien, 13 août 2008.

²³ André Ipakala Mobiko Abeye, président de l'Association nationale des éditeurs de la presse congolaise et PDG de *La Référence Plus*, entretien, 13 août 2008.

²⁴ Donat M'Baya, directeur de *Journaliste en danger*, entretien, 12 août 2008.

²⁵ Emmanuel Kabongo, expert auprès de la HAM, entretien, 11 août 2008.

les modalités contractuelles contraignantes des bailleurs limitant la période d'intervention et exigeant un certain type de résultat quantifiable et vérifiable. La majorité des intervenants opère soit de manière ponctuelle, sans réelle vision à long terme, soit dans le cadre de stratégies et de méthodes élaborées loin du terrain et dans lesquelles les acteurs locaux peinent à se retrouver.

En outre, les relations entre opérateurs demeurent marquées par la concurrence. La collaboration avec les partenaires locaux reste empreinte d'ambiguïté, chaque partenaire éprouvant le sentiment d'être instrumentalisé par l'autre. Pour survivre, chacun semble prêt à intégrer les modes qui orientent les discours et les options des bailleurs (élections, bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté...), au détriment des priorités du terrain, ou à mener des activités inutiles pour justifier l'exécution des budgets. Le GIBM pourrait tenter de dépasser cet écart entre les discours tenus sur la contribution possible des médias à la construction démocratique et la réalité des projets menés sur le terrain en ordre dispersé et avec une écoute toute relative des partenaires locaux. Cela nécessiterait un regard critique sur ce qui a été réalisé par chacun jusqu'ici, une capacité de l'ensemble des bailleurs et opérateurs à se remettre en question et à reconnaître leurs limites.

Un tel bilan serait nécessaire pour peser sur le monde politique. En effet, toute action sur les médias doit s'accompagner d'une action de sensibilisation au niveau des décideurs, afin que ces derniers s'engagent dans la consolidation des espaces de liberté d'expression au Congo. Cette action sur les politiques ne sera légitime que lorsque les bailleurs eux-mêmes seront prêts à réfléchir à la manière dont ils opèrent, à infléchir leurs modes d'intervention en fonction des besoins et des capacités des acteurs du secteur, en fonction également des attentes qu'ils suscitent eux-mêmes par le biais des projets qu'ils soutiennent.

Bibliographie

Egil, François. 2005. « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs de développement du millénaire », Paris, Karthala, *Politique africaine*, n° 99, pp. 97-115.

Fra, Daniel (sous la direction de). 2000. *Appui aux médias africains : les politiques des bailleurs de fonds*, Paris, Gret.

Frère, Marie-Soleil (dir.). 2005a. *Afrique centrale. Médias et conflits. Vecteurs de guerre ou acteurs de paix*, Bruxelles, Éditions Complexe.

Frère, Marie-Soleil. 2005b. « République démocratique du Congo. Les médias en transition », Paris, Karthala, *Politique africaine*, n° 97, pp. 49-65.

Frère, Marie-Soleil. 2006. « Médias et élections en République démocratique du Congo », in Filip Reyntjens et Stefaan Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan.

- Gret & InterCongo Média. 2006. *Le Coupage dans la presse. Gangrène du journalisme : les pistes pour en sortir*, Kinshasa.
- Ifasic/Unicef. 1999. *La Situation de l'information et de la communication en République démocratique du Congo*, Kinshasa.
- Immar. 2008, *Médias pour la démocratie en République démocratique du Congo. Base de données sur le paysage médiatique congolais*, Paris.
- Institut Panos Paris (éd.). 2004. *La Situation des médias en République démocratique du Congo*, Paris, IPP.
- Loewenberg, Shira et Bonde, Bent Norby (éd.). 2007. *Media in Conflict Prevention and Peacebuilding Strategies*, Bonn, Deutsche Welle.
- Lwemba lu Masanga. 2008. *Régulation et sanctions des médias en République démocratique du Congo*, mémoire de DEA, Kinshasa, Chaire Unesco-Unikin.
- Mabonghot-Moussolo Kadidia. 2008. *La Durabilité des médias dits pour la paix. Cas de Radio Okapi basée à Kinshasa en RDC*, mémoire de master complémentaire en développement, environnement et sociétés, Liège, Université de Liège.
- Mashini Mwatha, Cléo, Mbalanda Kisoka, Paulin et Kabongo Malu, Emmanuel. 2008. *La Régulation des médias en RDC. Expérience et perspectives : de la HAM au CSAC*, Kinshasa, Unesco-Apefe.
- Putzel, James et van der Zwan, Joost. 2005. *Why Templates for Media Development do not Work in Crisis States. Defining and Understanding Media Development Strategies in Post-War and Crisis States*, Londres, Crisis States Research Centre/London School of Economics.
- Ross, Howard. 2003. *Conflict Sensitive Journalism*, Vancouver/Copenhagen, International Media Support/Impacs.
- Ross, Howard. 2004. *An Operational Framework*, Vancouver, Impacs.
- Ross, Howard, Rolt, Francis, van de Veen, Hans et Verhoeven, Juliette. 2003. *The Power of the Media. A Handbook for Peacebuilders*, Utrecht, European Center for Conflict Prevention.
- Tshionza Mata, Georges. 1996. *Les Médias au Zaïre*, Paris, L'Harmattan.

**Appui des bailleurs de fonds au secteur des médias en RDC :
estimations 2004-2008²⁶**

Bailleurs de fonds	Opérateurs, institutions, projets soutenus	Période	Montant total approximatif (non détaillé) en €
Grande-Bretagne (DFID)	Radio Okapi (fondation Hironnelle)	2004-2008	18 400 000
	Institut Panos Paris (appui aux acteurs locaux)	2004-2008	
	Centre Lokolé (Search for Common Ground)	2004-2007	
	FCI (France Coopération International)	2008-2012	
France	FSP-Appui à l'audiovisuel congolais (ICA, formations, radios communautaires)	2002-2007	1 582 000
	Plan Radio Afrique (8 pays dont RDC)	2007-2010	
	RFI : appui aux radios communautaires	2005-2008	
	HAM	2005-2006	
	Radio Okapi (fondation Hironnelle)	2006-2008	
Belgique (fédérale et communautaire)	HAM (via Apefe)	2005-2008	3 400 000
	<i>Journal du Citoyen</i> (via Apefe)	2005-2007	
	Appui à la presse (formation <i>in situ</i>)	2003-2007	
	Upec	2004-2006	
	3 Tamis	2006-2008	
	Radio Maendeleo	2007	
	Syfia Grands Lacs	2007-2008	
	La Benevolencija	2007-2008	
Centre Lokolé	2007-2008		
Suisse (DDC)	Syfia Grands Lacs	2006-2008	3 000 000
	Radio Okapi (fondation Hironnelle)	2004-2008	
États-Unis	Radio Okapi (fondation Hironnelle) (USAID)	2005-2006	4 000 000
	Centre Lokolé (Département d'État + USAID)	2004-2008	
	HAM	2005-2006	
Suède	Radio Okapi (fondation Hironnelle)	2007-2010	1 553 000
	Centre Lokolé	2006-2008	
Canada	Radio Okapi (fondation Hironnelle)	2007-2008	3 500 000
	<i>Journal du Citoyen</i> (Institut Panos Paris)	2006	
	Gret : cofinancement projet UE	2004-2007	
	Développement et Paix (appui aux radios)		
Pays-Bas	Radio Nederland (Projet Informorac-RDC)	2007-2010	1 000 000
	Niza/WorldCom	2004-2006	
	Radio Okapi (fondation Hironnelle)	2005-2006	
	La Benevolencija	2007-2008	
	Centre Lokolé	2007-2008	
Irlande (Irish Aid)	Institut Panos Paris	2006-2008	360 000

Union européenne (UE)	Gret : programme national RDC	2004-2007	2 345 000
	Gret : projet régional	2007-2009	
	Syfia Grands Lacs/ICM	2007-2008	
Pnud/AIT (G-B, Italie)	HAM	2005-2006	1 562 000
Pnud/APEC	Radio Okapi (fondation Hirondelle)	2005-2006	
Unesco (dotation : Belgique)	Ministère de l'Information et Presse : appui à l'élaboration du Plan directeur	2005-2006	135 000
OIF (Francophonie)	3 radios communautaires au Bandundu (<i>via</i> ministère du Développement rural/ ministère de l'Information et Presse)	2002-2004	500 000
		Appui à la presse – Formation <i>in situ</i>	
	Bailleurs caritatifs catholiques (Misereor, Missio...)	Radios communautaires et confessionnelles	2004-2008
Total			42 890 000

²⁶ Ce tableau a été réalisé sur base des montants figurant sur les différentes conventions liant les bénéficiaires à leurs bailleurs, libellés dans une grande diversité de monnaies (\$ US, €, £, couronnes suédoises, \$ CAN, CHF...). Dès lors, les données converties en euros sont approximatives, étant donné les variations des taux de change au moment des versements des différentes tranches des subventions. En outre, ces montants ne tiennent pas compte des soldes éventuelles en fin de projet. Pour les projets et subventions allant au-delà de 2008, le mode de calcul a consisté à comptabiliser un montant correspondant à la proportion du projet exécutée au 31 décembre 2008 (par rapport à l'ensemble du financement accordé).

Consommation des médias

La RDC comptait, en octobre 2008, 341 stations de radio, 82 chaînes de télévision et plus de 600 titres de presse déclarés (dont moins de 50 paraissent régulièrement). Une seule radio (Okapi) émet sur tout le territoire et 3 chaînes de télévision sont disponibles sur satellite et largement accessibles. La société d'étude d'audience Immar a réalisé, en juillet 2008, une étude statistique sur la consommation des médias portant sur un échantillon de 3 300 personnes (de 15 ans et plus) réparties dans sept villes du Congo (Kinshasa, Lubumbashi, Matadi, Bukavu, Mbuji-Mayi, Kisangani et Goma) et six localités rurales de l'Équateur, du Bandundu et de la Province-Orientale.

Taux d'équipement

- La radio reste le premier média en RDC, avec un taux d'équipement qui varie de 97 % (Kinshasa) à 92 % (Goma) ; dans les localités rurales, le taux oscille entre 60 et 80 % ;
- La télévision talonne la radio dans les grandes villes : 97 % de téléspectateurs réguliers à Kinshasa, 90 % à Lubumbashi, 92 % à Matadi, 82 % à Mbuji-Mayi, 69 % à Bukavu, 65 % à Goma et 61 % à Kisangani ; par contre, elle est peu présente dans les localités rurales ;
- Le téléphone mobile connaît une pénétration importante : 72 % à Lubumbashi, 68 % à Kinshasa, 70 % à Mbuji-Mayi, 68 % à Matadi, 53 % à Bukavu, 54 % à Goma et 45 % à Kisangani ; dans les localités plus petites, le taux va de 10 à 40 %, soit nettement plus que la télévision.

Consommation

La presse écrite recrute son public auprès des hommes de plus de 40 ans, et les plus instruits, alors que la consommation de la radio est généralisée dans toutes les tranches d'âge et pour les deux sexes. Les journaux les plus lus à Kinshasa sont *L'Avenir*, *Le Palmarès*, *Le Potentiel* et *La Référence Plus*. La presse a des tirages très limités (entre 150 et 1 500 exemplaires) et circule difficilement hors de la capitale. Les sept titres qui disposent d'un site Internet y reçoivent surtout des visites de la diaspora vivant en Europe et en Amérique du Nord.

Dans l'audiovisuel, la durée de consommation quotidienne est assez importante. À Kinshasa, c'est la télévision qui l'emporte (196 minutes par jour chez les femmes et 158 minutes chez les hommes), loin devant la radio (86 minutes de consommation quotidienne chez les femmes et 105 chez les hommes). À Lubumbashi et à Matadi, la télévision a une très légère avance, et dans les quatre autres villes, c'est la radio qui vient en tête. Dans les 7 villes, les femmes consacrent plus de temps que les hommes à la télévision et moins de temps qu'eux à la radio. Dans les localités rurales, la télévision et le téléphone mobile sont beaucoup plus utilisés par les hommes que par les femmes, ce qui n'est pas le cas de la radio.

La radio connaît ses pics d'audience dans les tranches matinales, à 7 h, alors que la télévision est surtout regardée le soir, particulièrement à 20 h. Si la radio est préférée pour ses tranches d'information, la télévision s'impose par son caractère divertissant : les feuilletons (telenovellas et téléfilms nigériens) et les émissions sportives remportent un grand succès.

Les radios les plus écoutées varient selon les villes, car les radios diffusent principalement localement, mais Radio Okapi est en tête partout, sauf à Matadi, suivie :

- à Kinshasa par RFI, Mirador FM, Raga FM, Radio Sango Malamu, RTGA et RTNC1 ;
- à Lubumbashi par RFI, Radio Mwangaza, Nyota FM, Wantanshi FM et Radio Tam-Tam Afrique ;
- à Bukavu par la RTNC, Radio Maendeleo, Radio Maria, Radio Star, puis RFI ;
- à Mbuji-Mayi par RTDK FM, RT Océan Pacifique FM, Kasai Horizon RT FM, Radio Mont-Carmel et Radio Fraternité ;
- à Kisangani par la RTNC, RTGA FM, Digital Congo et Radio Amani ;
- à Goma par RTGA, Digital Congo, RTNC, Sauti ya Inzili FM et Radio Colombe.

À Matadi, c'est la RTNC qui vient en tête, suivie par la RTGA FM, Radio Okapi et RTDM FM.

En télévision, le quatuor de tête est le suivant :

- pour Kinshasa : Mirador TV, suivie de RTNC1, Antenne A et Numérica TV ;
- pour Lubumbashi : TV Mwangaza, suivie de Nyota TV, Wantanshi TV et RTNC1 ;
- pour Bukavu : Shala TV, suivie de Digital Cogo TV, RTNC1 et RTV Grands Lacs ;
- pour Mbuji-Mayi : RTDK TV, suivie de RTOP TV, KHRT TV et TV Mont-Carmel ;
- pour Kisangani : Digital Congo TV, suivie de RTNC1, TV Amani ;
- pour Matadi : RTGA TV, suivie de RTNC2, RTNC1 et Digital Congo TV ;
- pour Goma : Digital Congo TV, RTNC2, RTNC1 et Raga TV.

À Kinshasa, en dépit de médias disponibles à profusion, une enquête menée par la société Experts (à la demande de SFCG), en mars 2008, indique que 54 % des 864 personnes interrogées estiment « ne pas être bien informées ». On note une forte disparité entre les sexes : alors qu'une minorité des femmes (40 %) se dit satisfaite, la majorité des hommes (53 %) se déclare bien informée. En outre, plus le niveau d'instruction est bas, moins la personne se sent bien informée : ainsi, 84 % des non-scolarisés et 82 % de ceux qui ont atteint un niveau primaire disent être pas ou pas assez informés ; alors que seulement 45 % de ceux qui ont atteint un niveau secondaire et 31 % de ceux qui ont atteint un niveau universitaire ressentent cette même carence. La minorité qui se dit « très bien informée » est donc composée principalement d'hommes avec un niveau d'instruction universitaire, âgés de 50 ans et plus.

Les sources préférées sur la politique nationale sont la radio (63 %), largement avant la télévision (24 %). La presse écrite (5 %), Internet (3 %) et le bouche-à-oreille (2 %) obtiennent des scores dérisoires. Interrogés sur la source d'information à laquelle ils font le plus confiance pour s'informer quand un événement important se déroule en RDC, 75 % des personnes interrogées disent préférer la radio et 16 % seulement la télévision.

AGRICULTURE, SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : DÉFIS ET ENJEUX

Éric Tollens

Introduction

Nous analysons, dans cette contribution, l'évolution de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et du développement économique de la RDC au cours de la période postélectorale. Le plus grand changement survenu par rapport à la période précédente, celle du gouvernement de transition (2003-2006), est sans doute le passage d'une aide humanitaire et d'urgence à une aide au développement. Ce type d'aide exige plus de préparation et de planification, et devrait être axé sur des perspectives à long terme. Dans le secteur agricole, la préparation de projets de développement nécessite de nombreuses études et la collecte d'informations sur le terrain, alors qu'en matière d'aide humanitaire et d'urgence, de telles études de base ne sont pas nécessaires. L'aide au développement est, par ailleurs, assortie de plusieurs conditionnalités, tant externes qu'internes, y compris, bien entendu, un financement national. Notons, toutefois, que si le pays est sorti de la période des conflits, une aide humanitaire reste nécessaire dans certaines provinces, notamment au Nord-Kivu.

En 2006, le président de la République identifie cinq chantiers prioritaires pour le développement du pays : les infrastructures, la création d'emplois, l'éducation, l'eau et l'électricité, et la santé. Bien que l'agriculture et la sécurité alimentaire ne soient pas mentionnées, il va de soi que l'agriculture devrait être le moteur de la création d'emplois, et que les infrastructures devraient, en premier lieu, profiter au développement de l'agriculture.

Le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement se caractérise au cours de cette période de transition, par un financement insuffisant cruellement ressenti par le gouvernement. Après les élections, beaucoup croyaient à un afflux massif d'aide extérieure. Ce ne fut pas le cas. La réhabilitation de l'État en RDC, la réforme des entreprises publiques, la réhabilitation des infrastructures et la décentralisation qui se dessine à l'horizon nécessitent des moyens financiers énormes, mais ceux-ci ne sont pas disponibles en volume suffisant. Cela crée déjà des tensions et des déceptions. Comment expliquer une telle situation ? D'une part, la guerre perdurant au Nord-Kivu continue à drainer les fonds de l'État et la présence de la Monuc absorbe l'essentiel des fonds des pays amis de la RDC et des bailleurs. D'autre part, la reprise de l'inflation, située à présent entre 15 et 20 % par an, notamment à cause de la flambée des

prix des carburants et des importations de denrées alimentaires, le financement monétaire et la croissance économique modérée (4 à 6 % par an ; 8 % annoncés pour 2008) ne permettent pas à l'État de s'autofinancer suffisamment et de faire progresser les grands chantiers du gouvernement.

L'agriculture

Si l'agriculture est une priorité du gouvernement, le budget national qui lui est réservé – 1,7 % du total – est insignifiant. Pratiquement tout l'investissement agricole et rural se fait sur les fonds des bailleurs, la contribution nationale suffisant à peine à payer les fonctionnaires statutaires du ministère de l'Agriculture et du Développement rural. On se situe ainsi très loin de l'engagement souscrit à Maputo en 2003 par tous les chefs d'État africains et renouvelé en 2005 de consacrer 10 % du budget national à l'agriculture. Paradoxalement, en RDC, pays qui possède un potentiel agricole le plaçant au septième rang des plus importants pays agricoles au monde et apparaissant comme le petit frère africain du Brésil (un pays émergent de l'agrobusiness mondial), moins de 10 % du potentiel du pays sont actuellement exploités et 80 % de la population vivent de l'agriculture.

La production agricole nationale en chiffres

La production agricole nationale du Congo est très mal connue. Les données statistiques que contiennent les rapports sur la production agricole établis par le Service national des statistiques agricoles (SNSA), quoique souvent citées, sont très peu fiables. Un important recensement agricole a eu lieu en 1970. En 1980, des enquêtes villageoises pour la mise à jour des informations ont été menées, mais la dernière grande enquête agricole sur l'ensemble des provinces date de 1996-1997. Quant au dernier recensement général de la population, il date de 1984 ! Depuis lors, plus aucune enquête d'envergure nationale sur le terrain n'a été conduite et toutes les statistiques fournies proviennent de projections. Toutefois, des sources officieuses font état, pour presque toutes les provinces, d'une baisse de la production agricole, face à un accroissement démographique annuel estimé à environ 3,0 %. Ce déséquilibre représente un défi majeur – un de plus – pour les autorités congolaises qui se doivent d'apporter une solution.

À la demande du groupe Écofin (Économie et Finances) de l'Assemblée nationale, la SNSA publie des annuaires de statistiques agricoles chaque année, jusqu'en 2004 (SNSA 2004a), puis des projections (2005-2009). Les responsables politiques reconnaissent la fiabilité pratiquement nulle de ces données. Mais, faute de moyens financiers et de ressources humaines, ils n'ont rien de mieux à présenter, coincés entre une réalité locale ne permettant pas d'obtenir des informations utiles et à jour, et la pression des partenaires

internationaux voulant à tout prix disposer de statistiques. Dans une telle situation, il vaudrait peut-être mieux renoncer à publier des statistiques agricoles de production et à faire des bilans d'approvisionnement alimentaire basés sur des statistiques si peu fiables. La production de statistiques de qualité douteuse est bien, remarquons-le, le propre des autorités d'États en faillite.

Dans le cadre des projets TCP/DRC/0168 et TCP/DRC/3001 financés par la FAO¹, des enquêtes pilotes ont été menées en 2002, 2003 et 2004 dans les provinces du Bas-Congo, de Bandundu et à Kinshasa, sur un échantillon restreint de 100 ménages par province, selon une nouvelle méthodologie (SNSA 2004b). Il s'agit d'un premier pas vers un changement positif dans le secteur. Cette méthodologie repose sur le nombre d'unités (sacs, bassines) de produits agricoles récoltés par les paysans, unités prélevées lors de l'enquête, au cours de l'unique visite effectuée. Ces unités sont ensuite converties en poids par le biais d'une enquête sur les mesures utilisées.

Pour pouvoir extrapoler à l'ensemble de la province les résultats obtenus à partir d'un échantillon de 100 ménages dans 10 villages (un village par secteur administratif), il fallait disposer d'une base de sondage actualisée, permettant de déterminer les facteurs d'extrapolation. Cette base de sondage a été fournie par le fichier national des entités administratives d'avril 2005, élaboré par le ministère du Plan en collaboration avec l'Unité de pilotage du processus d'élaboration de la stratégie de la réduction de la pauvreté (UPPE-SRP) de l'INS. Ainsi, on a reconstitué la population de 2004, sans devoir recourir à une enquête nationale démographique. Cette unité, ayant conduit les enquêtes de base dans les provinces pour le DSCR, bénéficie de l'appui d'Afristat et de la Coopération française (FAO 2004).

Faute de moyens budgétaires, l'évaluation des récoltes des principales cultures vivrières pour 2002/2003 et 2003/2004 n'a pas connu de suite, ni d'extension à d'autres provinces. La connaissance de la production agricole en RDC reste, dès lors, très médiocre et toutes les statistiques dérivées de la production agricole, comme les bilans d'approvisionnement élaborés par la FAO à Rome, sont sujettes à caution.

Avec une assistance technique et financière, le SNSA pourrait pourtant généraliser à toutes les provinces la méthodologie rapide et légère d'élaboration de statistiques agricoles de production qu'il a testée avec succès dans les provinces du Bas-Congo et de Bandundu en 2002-2004. On évalue grossièrement le coût annuel d'une enquête légère sur la production agricole à 30 000 dollars US. Pour les 13 provinces, cela représenterait 390 000 dollars US. Ceci nous semble, dans le contexte actuel, la seule façon de produire rapidement et à moindre coût des statistiques fiables sur la production agricole permettant le suivi des campagnes agricoles et l'établissement de bilans d'approvisionnement. Mais la plupart des

¹On trouvera, en fin de chapitre, en page 229, une liste explicative des sigles et acronymes employés dans cette contribution.

bailleurs de fonds refusent d'investir dans des « statistiques agricoles que les Congolais ne mangent point ». Ainsi navigue-t-on à vue, sans savoir où l'on va. Nous retrouvons, ici, une autre caractéristique des États en faillite.

Des données récentes sur la situation agricole de quatre provinces (Bas-Congo, Kinshasa, Bandundu et Katanga) ont été obtenues, dans le cadre du projet d'étude des filières des principales cultures vivrières, le projet GCP/DRG/031/BEL, un projet d'appui à la définition des politiques de développement agricole en RDC financé par la Belgique. Il s'agit des trois provinces qui constituent le bassin d'approvisionnement de Kinshasa, et du Katanga, qui est le bassin d'approvisionnement de Lubumbashi. C'est le SNSA qui est chargé de la collecte de données primaires sur la production et la commercialisation, les prix et marges et la rentabilité des cultures. Trois types de questionnaires ont été utilisés par le SNSA.

Un questionnaire d'« enquête socioéconomique » auprès des ménages, pour un échantillon de 100-150 ménages par province. Il comporte trois volets (communautaire, ménage et individuel) comprenant une vingtaine de modules (accès aux infrastructures, santé et problèmes environnementaux, caractéristiques sociodémographiques de l'exploitation, évolution de la production agricole, utilisation des intrants et pratiques agricoles, destination de la production agricole, formation continue, association communautaire et coopérative, etc.). Le volet individuel comporte un questionnaire séparé pour les hommes et les femmes-chefs de ménage. L'ensemble comprend 44 pages qui constituent également le document de saisie. Notons que l'évaluation des récoltes fait partie du volet ménage du questionnaire.

Un questionnaire « budgets des cultures vivrières » : pour les cultures de manioc, de maïs, de riz et de banane plantain, et par système de culture (zone agroécologique). 15 questionnaires sont remplis par zone agroécologique. La production est estimée à partir de la déclaration du nombre d'unités de mesures locales récoltées. Les rendements des cultures sont déterminés dans un certain nombre de sites tests. Ainsi, par conversion, peut-on calculer les superficies emblavées avec une assez bonne précision. L'information collectée par ce questionnaire est la base du calcul de la rentabilité des cultures, et par agrégation, du système des cultures.

Un questionnaire « commercialisation » : achats, ventes, prix et marges.

Les résultats préliminaires de ces enquêtes montrent que la production agricole a bien augmenté ces dernières années. Pour le mois de janvier 2007, la situation de l'approvisionnement des grandes villes est reproduite dans le tableau 1 qui suit.

Tableau 1. Approvisionnement en maïs, manioc et bananes plantains (janvier 2007, en tonnes)

	Kikwit	Kinshasa	Lubumbashi	Matadi
Maïs frais avec spathe	-	2 031	4 671	26 235
Maïs grain sec	65 416	431 867	262 749	90 840
Maïs farine	-	-	4 750 ¹	-
Manioc (cossettes)	219 650	744 020	192 280	82 032
Manioc (racines fraîches)	-	5 930	3 920	35 034
Manioc (pâte)	-	448 436	-	90 300
Manioc (<i>chikwangue</i>)	-	9 005	-	17 147
Banane plantain	-	-	4 240	79 984

¹ Origine : Zambie, principalement.

Tableau 2. Prix moyen de vente du maïs en grains, des cossettes de manioc et des bananes plantains, janvier 2007, FC/kg²

	Maïs (grains)	Manioc (cossettes)	Banane plantain
Kinshasa	223	245	228
Matadi	202	208	100
Kikwit	85	97	169
	173	173	695

² 500 FC = 1 dollar US.

Il ressort du tableau 1 que les quantités de nourriture arrivant dans les villes sont bien plus importantes que ce que les statistiques officielles laissent entendre. Dans le cas du manioc, si l'on additionne les tonnages obtenus pour les cossettes, la pâte de manioc et les *chikwangue*, on arrive, pour les quatre villes, à un total de 1 802 870 tonnes pour le mois de janvier 2007. L'extrapolation pour l'année 2007 aboutit à un total de 21 634 440 tonnes, alors que l'estimation de la production nationale annuelle des seules racines fraîches au cours des dernières années oscille autour de 15 millions de tonnes. Quant au maïs, son importance apparaît aussi bien pour Kinshasa que pour Lubumbashi et Matadi. Avec tous les problèmes que rencontre la production de manioc depuis dix ans (maladie de la mosaïque africaine, striure brune, cochenille des

racines et tubercules [CART]), le maïs a conquis du terrain et la farine de maïs est à présent couramment mélangée à la farine de manioc (*fufu*). La banane plantain est importante à Matadi, parce qu'elle provient essentiellement de la forêt du Mayombe.

Le tableau 1 semble indiquer que les actions des bailleurs dans le domaine des transports (nous songeons surtout à la Banque mondiale, à travers la Bececo, à la CE et à la Belgique) et de l'agriculture (surtout la FAO, sur financement de l'USAID, la Belgique, la France, la Suède, etc.) ont eu des effets positifs sur la production vivrière de base.

Concernant les prix, le tableau 2 montre (ce que nous savions depuis quelques années déjà) que, selon les mois, le manioc en cossettes est plus cher que le maïs en grains à Kinshasa. Par ailleurs, il est frappant de constater qu'à Kikwit, les prix du maïs et du manioc représentent toujours moins de la moitié de ceux pratiqués à Kinshasa. Il s'agit là de l'illustration du fait que les coûts de commercialisation sont très élevés sur le marché de Kinshasa (Goossens 1996). Notons également le prix élevé de la banane plantain à Kinshasa.

Les conséquences agricoles de la décentralisation

Dans le cadre de la décentralisation prévue par la nouvelle Constitution de la RDC, le nombre de provinces doit passer à 26, chaque nouvelle province est censée élaborer un programme agricole. La BAD finance actuellement l'élaboration de ces plans, avec l'appui du consultant canadien TECSULT. Elle aura besoin, pour ce faire, de statistiques agricoles fiables. Les enquêtes actuelles effectuées par le SNSA ne répondent pas à cette exigence, puisque l'échantillonnage n'a pas été envisagé dans la perspective de ce nouveau découpage administratif. Ces études pourraient, néanmoins, contribuer à orienter la politique vivrière nationale et provinciale et les nouveaux financements vers des actions et projets prioritaires à entreprendre.

La note de politique agricole

Une note de politique agricole élaborée en juin 2007 constitue le cadre de référence, d'orientation et de planification pour la relance et le développement durable du secteur agricole et rural, considéré comme le moteur de l'économie nationale par ses auteurs. Cette note a été élaborée essentiellement par les cadres du ministère de l'Agriculture, avec l'appui de quelques experts internationaux. Elle traduit la volonté du ministère de faire avancer le développement agricole du pays et s'inspire du plan directeur du développement agricole et rural de 1991, un plan qui n'a jamais connu de début de mise en œuvre. Cette note est actuellement discutée au Parlement. Remarquons toutefois que, si cette nouvelle esquisse de politique agricole est de bonne qualité et si ses analyses du contexte sont pertinentes, elle n'est pas chiffrée et aucun budget n'y figure.

Les données reprises au tableau 3 sont extraites du tableau de l'évolution des budgets du secteur de l'agriculture préparé par la direction de la Préparation et Suivi du budget (DPSB) du ministère du Budget à la demande du Nepad. Elles sont exprimées en millions de francs congolais.

Si depuis l'indépendance du pays, la part du budget public réservé à l'agriculture a toujours représenté moins de 5 %, on observe, à la lecture du tableau, que la part du secteur agricole dans les dépenses totales du gouvernement dans les budgets exécutés de 2002 à 2007 n'a même pas atteint 3 %. Cette situation est due, semble-t-il, au caractère extraverti de la structure du budget de la République démocratique du Congo dans lequel les dépenses contraignantes (dettes, rémunérations, frais financiers, etc.) représentent plus de 50 % des dépenses totales. Si une telle situation devait perdurer, l'agriculture ne deviendrait jamais « la priorité des priorités » et l'approvisionnement des grandes villes dépendrait de plus en plus des importations alimentaires.

Tableau 3. Synthèse des données de l'évolution de la part du secteur agricole dans les dépenses totales du gouvernement (en millions de FC courants)

Années	Total secteur agricole (1)	Total des dépenses du gouvernement (2)	% (1) / (2)
2002	1 478,2	183 729,1	0,8
2003	8 056,3	322 358,0	2,5
2004	5 898,8	449 579,0	1,3
2005	10 760,1	737 652,7	1,5
2006	16 422,7	1 018 428,9	1,6
2007	14 660,1	870 070,5	1,7

Source : *Étude sur le suivi des dépenses publiques du secteur agricole. Cas de la République démocratique du Congo, Union africaine/Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), mai 2008.*

Les importations alimentaires

Les importations alimentaires n'ont, cessé de croître en RDC, malgré le degré de protection relativement important dont bénéficie la production locale. Elles portent surtout sur les céréales (riz et froment), le sucre, l'huile végétale, la viande (viande « capa », poulets, croupions de dinde, abats) et le chinchard (un poisson fréquemment consommé à Kinshasa). On constate cependant de grandes fluctuations d'une année à l'autre, fluctuations qui ne sont pas toujours expliquées, en l'absence d'étude sérieuse relative à ce phénomène. Ces importations sont surtout destinées à l'approvisionnement des

grandes villes, parce que celles-ci bénéficient d'économies d'échelle et de coûts de transport réduits en raison de la qualité des routes asphaltées empruntées pour l'acheminement des produits (Kinshasa-Matadi, Lubumbashi-Afrique du Sud). Il est bien plus facile d'importer des produits agricoles que d'organiser leur collecte auprès de millions de petits producteurs, puis d'effectuer le transport à l'intérieur du pays. Les ruptures de charge sont multiples (en raison d'infrastructures et de véhicules inappropriés) et les coûts associés élevés. Il n'existe pas de transport en vrac en RDC, de sorte que, le plus souvent, les sacs utilisés doivent être échangés à chaque transaction.

On peut affirmer que l'essentiel de l'accroissement de la consommation alimentaire à Kinshasa et à Lubumbashi est comblé par des importations. Celles-ci sont destinées à approvisionner les nombreux supermarchés de petite et moyenne taille (par exemple Péloustore) qui se sont ouverts dans les villes. Avec la reprise économique qui se manifeste surtout dans les grandes villes, on assiste, en effet, à l'émergence de nombre de supermarchés, un phénomène que l'on rencontre également dans d'autres grandes villes africaines (Weatherspoon et Reardon 2003). Ces supermarchés appartiennent à des Congolais comme à des étrangers d'origine libanaise ou asiatique. Ils visent essentiellement une clientèle aisée, mais sont aussi fréquentés par des clients moins nantis.

La production locale de biens alimentaires bénéficie pourtant d'une certaine protection à l'importation. Des droits de douane à l'importation calculés sur la valeur CAF² sont prélevés sur les produits importés. Le montant du droit pour les produits alimentaires est généralement de 20 %, avec quelques exceptions à 10 %, auxquels s'ajoute un impôt sur le chiffre d'affaires (ICA)³ à l'importation (qui s'applique à des produits non directement consommables) ou bien un droit de consommation (DC) à l'importation⁴. L'ensemble des droits et des taxes est prélevé en une fois par l'Ofida au moment de l'importation. À titre d'exemple, le tableau 4 fournit une idée des pourcentages des droits et impôts à l'importation.

Une politique nationale de protection à l'importation des produits agricoles et alimentaires existe donc bel et bien. Mais elle ne peut endiguer l'augmentation des importations, année après année.

² Valeur CAF : ensemble de la valeur du coût du produit, de l'assurance maritime et du fret maritime.

³ ICA : impôt sur le chiffre d'affaires, généralement de 13 %, assis sur la valeur CAF augmentée des droits de douane.

⁴ DC : droit de consommation à l'importation, assis sur la valeur CAF augmentée de droits de douane, généralement égal à la valeur ICA, c.-à-d. 13 %.

Tableau 4. Droits de douane et impôts à l'importation en 2005 (en %)

Froment	24,30
Riz	24,30
Farine de blé	24,30
Farine de maïs	24,30
Poulet	24,30
<i>Mpindi</i>	24,30
Légumes	24,30
Viande de bœuf	24,30
Semence de maïs	8,15
Sucre	35,60
Huile végétale	35,60

Tableau 5. Importations de produits agricoles en 2006 (en tonnes)⁵

Poisson congelé (chinchard)	120 000
Poulet et abats congelés	50 000
Céréales (blé + riz)	400 000
Huile végétale	30 000
Lait en poudre	10 000
Sucre	70 000

Cette augmentation est imputable au déficit de la production domestique et au fait que la plupart des produits importés sont des biens de consommation de masse destinés aux villes. Elle est due aussi à l'accroissement de la population dans ces villes, accroissement qui, d'une part, alimente la demande de produits agricoles, et, d'autre part, a un impact négatif sur l'offre agricole nationale. Enfin, les exonérations dont bénéficient certaines institutions importatrices de produits agricoles contribuent, elles aussi, à l'accroissement des importations de ces biens. Les plus grands importateurs en exonération de taxes sont la Monuc, le PAM et le ministère du Plan (don de riz japonais). Si la Monuc satisfait pratiquement tous ses besoins alimentaires par des importations, le PAM achète de plus en plus les céréales localement, sur l'insistance des bailleurs, et notamment de la Belgique (Tollens 2006).

L'accès aux devises pour l'importation ne semble pas poser de problème. Les produits importés, souvent de moindre qualité, sont bon marché et subventionnés, directement ou indirectement, par l'exportateur. Les gros importateurs disposent de facilités logistiques (d'emballage, de stockage, de voies de communication asphaltées) en passant par une seule voie d'entrée (le port de Matadi) et un seul guichet (Ofida) pour les formalités (Goossens *et al.* 1994). Notons, enfin, que les stocks de produits vivriers sont très faibles en

⁵ *La Voix du Congo profond*, numéro spécial, 2007, p. 14.

RDC ; selon une étude du PAM, en général, le pays ne disposerait pas de plus d'un mois de stocks (Tollens 2006).

Les importations face à la production nationale

Les importations aident à stabiliser l'approvisionnement des villes, à maîtriser l'inflation, et à réduire le coût d'achat du panier de la ménagère (elles peuvent aussi contribuer à alimenter l'inflation, du fait de la montée récente des prix alimentaires sur les marchés internationaux). En revanche, elles concurrencent fortement une production locale largement déficitaire pour des produits clés comme le riz, le sucre, l'huile végétale, la viande, le poisson, etc. Tous ces aliments pourraient cependant être facilement produits dans le pays avec des techniques et des investissements appropriés, à condition, toutefois, de réformer le système de taxes et prélèvements divers auxquels est soumise la production nationale, tant de façon officielle que non officielle (Banque mondiale 2005).

Lors de la Table ronde nationale de 2004 et des tables rondes agricoles provinciales, le poids de la fiscalité sur les entreprises agricoles, agropastorales, forestières et les entreprises de pêche a été un sujet largement abordé. Un groupe de travail rassemblant la Fédération des entreprises du Congo (FEC), l'Agence nationale pour la promotion des investissements (Anapi), le ministère de l'Agriculture et du Développement rural et d'autres partenaires, et tous les bailleurs importants (Belgique, CE, États-Unis, etc.) s'occupe, actuellement, de ce problème. Il vise à définir un régime incitatif et à mettre sur pied un vrai Code agricole dans ce secteur clé de l'économie nationale et, surtout, une détaxation de ce secteur grevé par de trop nombreuses taxes formelles ou informelles. Le Code agricole doit déterminer les conditions incitatives à la promotion de l'investissement agricole dans des domaines aussi divers que la fiscalité, l'énergie, le foncier, l'accès aux technologies (intrants, et semences de qualité), l'information sur les prix et les marchés, l'organisation du paysannat, la formation et l'encadrement, les techniques de stockage et de transformation, la réhabilitation des infrastructures en milieu rural et le refinancement du secteur agricole. Le Code agricole est actuellement débattu au Parlement.

La flambée des prix agricoles et alimentaires

Depuis le début de 2008, la flambée des prix internationaux des produits agricoles et alimentaires importés et des prix des produits locaux se fait sentir et constitue un facteur important d'inflation. Le coût de la vie augmente rapidement dans les villes et crée des mécontentements. Ainsi, les prix du blé et du maïs ont doublé, le prix du riz a doublé – voire triplé – depuis 2003. Celui de l'huile végétale a plus que doublé, de même que celui des produits laitiers (particulièrement celui du lait en poudre). Le prix de la baguette de

pain ne cesse d'augmenter, ce qui a conduit à la faillite de Quo Vadis, la plus grande boulangerie industrielle de Kinshasa, dont d'autres boulangeries ont tiré avantage : Pain victoire, Pain d'or, Maman Poto (UPAK), Pain ivoire, etc. Kinshasa possède de nombreuses boulangeries industrielles parmi les plus grandes d'Afrique, voire du monde. L'USAID a fourni dans le passé une importante aide alimentaire sous forme de blé (P.L. 480 titre II – Food for the Hungry, Inc.) à la Midema. Celle-ci a utilisé les fonds de contrepartie au financement de projets de développement. Si l'aide de l'USAID s'interrompait dans l'avenir, le coût de la baguette (qui était de 100 FC en 2006) flamberait certainement. Mais, soyons rassurés, l'USAID a pratiquement toujours fourni du blé au titre d'aide alimentaire à la RDC. Si la hausse des prix sur les marchés internationaux favorise en principe la production nationale, les freins aux gains de productivité (manque de semences améliorées, de fertilisants, de crédit, d'encadrement, de routes de desserte, etc.) sont tels qu'une offre locale peut difficilement augmenter. Si elle y parvenait, ce serait avec beaucoup de retard. Notons que la hausse des prix des carburants frappe davantage la production locale, parce que celle-ci est généralement transportée sur de longues distances et utilise des infrastructures de transport délabrées (voir Pourtier dans ce volume). La hausse des prix des produits alimentaires locaux est dès lors aussi forte que celle des produits alimentaires importés, comme en témoignent les figures 1 et 2 du cahier hors-texte. Celles-ci proviennent de la direction des Marchés, Prix et Crédits de campagne du ministère de l'Agriculture qui collecte, chaque semaine, depuis 2005, dans le cadre du projet FAO/Belgique « Appui à la définition des politiques de développement agricole », les prix de demi-gros et de détail de onze produits alimentaires sur quatorze marchés de détail et dix marchés de demi-gros de Kinshasa. Les onze produits sont sept produits vivriers locaux (manioc, maïs, haricot, arachide, huile de palme, banane plantain, banane douce) et quatre produits alimentaires d'importation (riz, poulet Wilky, viande capa, poisson chinchard).

Le gouvernement a très peu de latitude dans l'immédiat pour alléger la situation alimentaire, étant donné les moyens à sa disposition et la situation générale du pays (Tollens 2008). Nous pensons que toucher aux droits et aux taxes à l'importation ne constitue pas une solution : les prix à l'importation connaissent déjà une forte hausse et l'État a grandement besoin de recettes. Si une telle solution est envisagée, ce sera obligatoirement en concertation avec les entités sous-régionales dont la RDC fait partie (SADC, Comesa, Cemac, CEEAC). Une telle mesure irait à l'encontre du contexte actuel de la mondialisation. En fait, une protection à l'importation existe. Le problème fondamental à résoudre est celui de l'allègement de la fiscalité intérieure et de la création d'un régime incitatif pour le secteur agricole dans son ensemble (un Code agricole), y compris les services essentiels que devrait fournir l'État à l'agriculture.

L'investissement dans l'agriculture

La flambée des prix alimentaires devrait être une opportunité pour redonner à l'agriculture congolaise la priorité des priorités. Celle-ci ne pourra se développer sans des investissements publics et privés. Jusqu'à présent, ce secteur a connu peu d'investissements importants. La plupart des bailleurs de fonds investissent moins de 10 % de leur engagement total dans le secteur agricole et rural proprement dit, et, jusqu'à récemment, leurs contributions allaient surtout, à travers la FAO, vers l'aide d'urgence et humanitaire. La Banque mondiale a surtout été active dans la restauration et l'entretien des infrastructures routières. Les bailleurs ne semblent pas, eux non plus, liés par l'engagement de Maputo, excepté la Chine dont l'engagement massif annoncé dans le secteur du palmier à huile semble faire exception. Le ministre de l'Agriculture et du Développement rural vient, en effet, de signer un accord avec la Chine visant la plantation de 100 000 ha de palmiers à huile dans les provinces de Bandundu et de l'Équateur, première étape d'un accord global qui semble porter sur trois millions d'ha (à peu près la superficie de la Belgique). Il apparaît que d'autres investisseurs étrangers font de la prospection en vue d'investir dans les cultures pérennes, surtout le palmier et l'hévéa, dont les prix ont plus que doublé en deux ans. Quant aux grandes sociétés belges spécialisées dans les cultures pérennes cotées sur Euronext, elles envisagent presque toutes de revenir au Congo dans la province de l'Équateur (par exemple le groupe Intercultures, SOCFIN). À l'heure actuelle, la majorité des plantations de cultures pérennes de type industriel sont aux mains des frères Blattner. Ceux-ci ont commencé par acquérir les sociétés Agricom et GAP peu après la zaïrianisation, suivie de la libéralisation des années 1970. En achetant le pôle agro-industriel de la Générale, Sipef-Congo, Cobega, Cobra Tyres, Safrica, Safbois, Safricas, TFCE, CAA, Cinat, etc., leur groupe est devenu un acteur économique important. Mais il ne semble pas investir beaucoup, sa stratégie étant plutôt de rentabiliser l'outil sur fonds propres. Sachant que la RDC dispose du plus grand potentiel de développement des cultures pérennes d'Afrique, il y a fort à parier que, cette fois, les capitaux nécessaires viendront très probablement d'Asie, compte tenu de l'ampleur de leur demande en matières premières agricoles.

Cet afflux annoncé d'investissements en faveur des cultures pérennes ne présage rien de bon pour l'agriculture vivrière, dans un contexte de déficit vivrier chronique et d'insécurité alimentaire. Ils risquent d'engendrer un transfert de main-d'œuvre de la production vivrière vers la production pérenne et salariée, ce qui, en définitive, pourrait aggraver encore le déficit en produits alimentaires de consommation courante. Cela risque, à nouveau, de relancer l'éternel débat entre promotion des cultures pérennes ou promotion des cultures vivrières.

La restructuration du ministère de l'Agriculture et du Développement rural

Un plan de restructuration du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage est actuellement mis en œuvre, avec l'appui de la FAO, de la Belgique et du gouvernement flamand. Il prévoit que le ministère du Développement rural soit à nouveau uni au ministère de l'Agriculture sous la tutelle d'un seul ministre d'État. Cette restructuration s'impose dans la perspective de la décentralisation et de la mise en œuvre de projets liés au plan de développement agricole des différentes provinces. Un nouvel organigramme est en préparation. Le remplacement de fonctionnaires proches de la retraite est prévu, le rajeunissement des cadres apparaissant d'une grande nécessité, après un long blocage des nouveaux engagements dans l'administration publique.

La réforme de l'administration de l'agriculture et du développement rural est une condition préalable pour que le pays dispose de services publics agricoles plus efficaces. Mais si les budgets nationaux ne suivent pas, la réforme et la restructuration resteront sans effets sur le développement agricole du pays.

La sécurité alimentaire

Les indicateurs

La sécurité alimentaire, non seulement du Nord-Kivu, mais aussi de l'ensemble de la RDC, reste très préoccupante (Kankonde et Tollens 2001 ; Tollens 2003 ; Tollens 2004a ; Tollens 2004b ; Tollens 2006). Selon le dernier rapport de la FAO sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2006, le pourcentage de personnes sous-alimentées dans la population totale est, en RDC, de 72 %, avec une consommation moyenne journalière de 1 610 cal/personne (la norme FAO/OMS s'élevant à 2 200 cal/personne/jour). Par rapport à la période de référence 1990-1992, le pays compte trois fois plus de personnes sous-alimentées aujourd'hui. Parmi les facteurs contribuant à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition, citons la baisse de production agricole, l'insuffisance des approvisionnements alimentaires, l'absence des technologies appropriées pour la conservation des produits agricoles, le faible pouvoir d'achat des populations, la méconnaissance de la valeur nutritive des aliments. Il faut noter que ces chiffres se rapportent à la période 2001-2003, période antérieure aux élections et à l'installation d'un gouvernement démocratiquement élu. Le rapport de la FAO de 2001 indiquait un taux d'insécurité alimentaire de 73 %, avec des taux élevés de malnutrition chronique et sévère de 40 % et 16 %

respectivement, ce qui est bien au-dessus du seuil tolérable de 5 % (Unicef 2005).

Nous serions cependant tenté de croire que la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des populations ont, de manière générale, connu quelque redressement depuis les accords de paix de Sun City en 2002, la mise en place d'un gouvernement d'union nationale de transition en juin 2003 et les élections démocratiques de 2006. Affirmer le contraire signifierait que tous les appuis et toutes les aides accordés depuis lors n'auraient eu aucun effet. Les chiffres relatifs à la production agricole nationale cités plus haut indiquent bien un tel redressement. Mais les données statistiques qui pourraient le confirmer sont tout simplement indisponibles.

Les régions de l'Est, en revanche, n'ont pas connu d'accalmie, même après les accords de paix de Sun City et les accords de Goma. L'afflux de déplacés de guerre, l'exode rural et les violences faites aux femmes – principales productrices agricoles – dans les champs n'ont pas permis que l'agriculture soit pratiquée dans des conditions normales. En conséquence, il est difficile d'imaginer une amélioration de la situation alimentaire à l'Est du pays, malgré la présence massive de la Monuc et l'afflux d'une aide d'urgence et humanitaire.

Dans le cadre de la mise en place d'un dispositif statistique de suivi et d'évaluation du programme de réduction de la pauvreté en appui du Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté (DSCR), une enquête nationale sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages a été réalisée en deux temps, selon la méthodologie des enquêtes 1-2-3. La première phase a consisté à réaliser l'enquête à Kinshasa sur un financement de la Coopération française avec l'appui d'Afristat. Les résultats de cette enquête sont disponibles (INS 2005). Elle a permis de dresser des cartes provinciales de la pauvreté et de la sous-alimentation. Dans une deuxième phase, la même opération a été renouvelée dans les dix autres provinces du pays. Après l'enquête MICS2/2001 financée par l'USAID et l'Unicef, il s'agit de la deuxième enquête nationale réalisée sur l'ensemble du pays au cours de ces 20 dernières années. Une enquête MICS3 est programmée pour l'ensemble du pays (Unicef 2002).

Un nouveau système de suivi : postes sentinelles + IPC

Le besoin d'une mise à jour régulière de l'évaluation de la sécurité alimentaire se faisant sentir, le gouvernement, avec l'appui de la FAO, met en place un système efficace d'information et d'alerte rapide sur la sécurité alimentaire en s'appuyant sur l'Integrated Phase Classification (IPC) et des postes sentinelles.

La classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité a été expérimentée en Somalie en 2004 (un autre État en faillite) et est actuellement en phase d'expérimentation au Burundi, en Éthiopie et au Soudan. Elle intègre

une gamme d'indicateurs permettant de classer objectivement la nature et la sévérité des situations de la sécurité alimentaire et humanitaire, et d'en produire une cartographie. Une carte de la sécurité alimentaire en RDC (réalisée à l'aide du logiciel ArcGis) est désormais produite deux fois par an. La classification IPC comporte cinq phases ; la RDC se situe en phase 2 (insécurité alimentaire chronique)⁶.

En matière de postes sentinelles, la RDC dispose de 145 points où sont présents un agent FAO, un agent PAM et/ou d'autres agents des Nations unies, ainsi que des agents de l'administration publique. Ces points, répartis dans les treize provinces, sont déjà utilisés pour effectuer des enquêtes sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Les résultats sont publiés régulièrement dans les bulletins Infosec de la FAO Urgences à Kinshasa. L'idée est d'utiliser ces « postes sentinelles » comme points focaux pour collecter régulièrement des statistiques sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la vulnérabilité.

Les données récoltées régulièrement sont transmises à l'unité de la FAO Urgences de Kinshasa et au SNSA. À l'avenir, le SNSA devrait reprendre entièrement ce travail. La méthodologie de collecte des données existe au niveau de la FAO Urgences (Kasongo Banga 2002) et du SNSA. Ce système « postes sentinelles + IPC » a démarré en février 2008. Les inspections provinciales de l'agriculture, qui toutes sont équipées en informatique par la Coopération technique belge, collaboreront au projet.

Ce système fait maintenant partie du cadre de lutte contre la flambée des prix. Six produits alimentaires, variables selon les villes, sont particulièrement suivis. Pour les villes de plus de 400 000 habitants, les systèmes d'approvisionnement et d'information sur les bassins de production, pour 24 villes et 45 districts ruraux, sont également collectés. Ces travaux sont effectués dans le cadre de l'Observatoire des approvisionnements alimentaires et des prix, récemment mis en place par la FAO à Kinshasa⁷, et font partie de l'Initiative sur la flambée des prix des denrées alimentaires (IFPA).

Le développement économique

Les signes d'une reprise de l'activité économique ne trompent pas : de nouvelles constructions sortent de terre à Kinshasa et Lubumbashi, les prix

⁶ Voir le site www.fao/es/ESA/policybriefs/pb_03.pdf à propos de la sécurité alimentaire intégrée et du schéma de classification de la phase humanitaire. La phase 2 – insécurité alimentaire chronique – représente une situation de malnutrition grave touchant de 3 à 10 % de la population, dans laquelle plus de 20 % des enfants de moins de cinq ans accusent un retard de croissance et où l'accès à la nourriture ou sa disponibilité sont à la limite de l'adéquation et de l'instabilité, etc.

⁷ Voir Infosec n° 48 d'avril 2008, FAO, Kinshasa, pour des informations détaillées sur l'Observatoire des approvisionnements alimentaires et des prix. La conférence de presse à ce sujet a eu lieu le 8 mai 2008 à Kinshasa.

du ciment grimpent, les files de voitures s'allongent en ville, etc. La hausse spectaculaire des cours des matières premières, surtout minières jusqu'en 2008, y contribue pour beaucoup, de même que l'essor des télécommunications (GSM), la reprise des activités bancaires, l'ouverture de nouveaux supermarchés et de nouvelles boutiques. Cette croissance économique favorise les importations, surtout alimentaires, dont le coût n'échappe pas à la hausse des prix sur le marché mondial. On signale même l'importation de manioc d'origine asiatique. Il manque une relance de l'économie nationale à l'intérieur du pays, et, surtout, de l'agriculture, des cultures d'exportation et du tissu de l'économie marchande basée sur les échanges entre les régions du pays. Cette relance requiert, bien sûr, la réhabilitation des infrastructures et des investissements dans le secteur rural.

En RDC, le risque est grand que le secteur minier draine l'essentiel des investissements étrangers. Cela permettrait de créer, certes, environ 100 000 emplois, mais pas plus. On reviendrait alors au caractère dualiste de l'économie congolaise des années 1970 et 1980, sans espoir pour l'intérieur du pays et pour un développement équitable et durable (Shapiro et Tollens 1992). À court et moyen terme, seul le développement de la production vivrière nationale pourrait garantir un développement à la base au profit des masses paysannes et rurales. Un tel développement pourrait être stimulé par la relance des cultures pérennes, dont les prix sont actuellement très incitatifs.

Conclusion

La RDC se trouve actuellement dans une situation critique de transition entre l'urgence/l'humanitaire, d'une part, et la reprise d'un développement économique équitable et durable, de l'autre. Beaucoup d'investisseurs publics et privés, nationaux et internationaux hésitent encore. Beaucoup de projets sont à l'étude, mais seul le secteur minier semble bénéficier d'une reprise rapide. Pendant ce temps, les importations alimentaires ne cessent d'augmenter, malgré la faiblesse de la création d'emplois dans le secteur formel, aussi bien en ville qu'en milieu rural. L'agriculture vivrière stagne, et c'est uniquement la réhabilitation des infrastructures de transport, financée par les bailleurs, qui favorise actuellement un approvisionnement alimentaire en provenance de la production locale. Le grand « bond en avant » que beaucoup avaient espéré et souhaité après l'installation d'un gouvernement légitime ne s'est pas fait. Des désillusions et des découragements se font déjà jour, portant en eux le germe de déraillements et de dérapages.

La RDC se trouve à la croisée des chemins. Finie la récréation, avait dit le Président, fini le temps perdu. L'heure est venue d'une forte croissance économique et d'un développement équitable et durable qui devraient bénéficier à tous. Au stade actuel de développement du pays (toujours le premier stade

caractérisé par une majorité de la population vivant directement ou indirectement de l'agriculture), l'agriculture, avec ses liens en amont et en aval, devrait être le moteur de la croissance économique et du développement. Seul le secteur agricole peut, en effet, mettre des centaines de milliers de personnes au travail et leur procurer un revenu, si modeste soit-il. Avec la décentralisation qui pointe à l'horizon, il est évident que les (nouvelles) provinces (plus autonomes) miseront davantage sur l'agriculture pour leur développement. Les ministres provinciaux de l'agriculture ne s'y trompent pas, qui réclament, entre autres, un centre de recherche agronomique dans leur province⁸. Ils se rendent compte, plus qu'à Kinshasa, de l'importance économique et sociale de l'agriculture pour leur province. C'est maintenant que doivent être posés les jalons de cette révolution verte à venir (assortie d'un décollage agricole), tout en préservant les ressources naturelles, mais aussi la faune et la flore, si riches, du pays.

Jusqu'à présent, les succès engrangés par la III^e République en matière de développement agricole et rural et de sécurité alimentaire sont faibles, alors que ces secteurs devraient figurer en tête des préoccupations du gouvernement. Le peu qui a été fait est essentiellement lié aux activités des bailleurs ? Ceux-ci se sont montrés fort modestes et ont investi peu de moyens dans ces secteurs. Ce manque d'empressement trouve probablement son explication dans l'expérience d'un passé où la RDC était considérée comme un État en faillite. Reconstruire un État viable constitue un immense défi, car il s'agit de reconstituer des institutions locales performantes et répondant aux besoins de la population. Nul bailleur ne peut se substituer au gouvernement congolais. C'est à lui que revient l'impérieuse nécessité de se doter d'institutions publiques, de politiques et d'investissements publics conduisant à une meilleure sécurité alimentaire et à un développement agricole et rural bénéficiant à une large partie de la population : un développement dit inclusif et équitable pour tous. Aussi longtemps qu'elle ne se conformera pas à l'engagement de Maputo, la RDC n'y arrivera pas et elle demeurera un État en faillite pour sa population. Manger à sa faim est une condition *sine qua non* de tout développement durable.

Bibliographie

Banque centrale du Congo. 2008. *Rapport annuel 2007*, Kinshasa.

Banque mondiale. 2005. *Agricultural Sector Review*, Washington, DC, Africa Regional Office, 15 avril 2005, Report n° 30215-ZR, AFTS3.

FAO. 2004. « Étude méthodologique de juillet 2004 sur la mise en place d'un système permanent de collecte des données en vue de la constitution et de l'actualisation d'un fichier national des entités administratives en RDC » (consultant : François Bigaud).

Goossens, Frans, Minten, Bart et Tollens, Éric. 1994. *Nourrir Kinshasa : l'approvisionnement local d'une métropole africaine*, Paris, L'Harmattan, 397 p.

⁸ Communication verbale de l'administrateur-directeur général de l'Inera en septembre 2008.

Goossens, Frans. 1996. *Cassava Production and Marketing in Zaire. The Market of Kinshasa*, Leuven, Leuven University Press, 178 p.

International Monetary Fund. 2007. *Democratic Republic of Congo, Selected Issues and Statistical Appendix*, Washington, DC, septembre 2007, IMF Country Report n° 07/329.

INS. 2005. « Enquête 1-2-3 de Kinshasa sur l'emploi, le secteur informel et les conditions de vie des ménages de 2004 – Principaux résultats », Kinshasa, Ministère du Plan, avec l'appui d'Afristat, 5 juin 2005.

Kankonde Mukadi et Tollens, Éric. 2001. *Sécurité alimentaire au Congo-Kinshasa. Production, consommation et survie*, Paris, L'Harmattan, 478 p.

Kasongo Banga. 2002. « Guide méthodologique de collecte de données relatives à la sécurité alimentaire en RDC », Kinshasa, FAO/Coordination des opérations agricoles d'urgence de la FAO, août 2002.

Shapiro, David et Tollens, Éric. 1992. *The Agricultural Development of Zaire*, Aldershot/Brookfield, Avebury/Ashgate Publishing, juillet 1992, 224 p.

SNSA. 2004a. *Statistiques de production agricole – Série 1999-2001*, Kinshasa.

SNSA. 2004b. *Résultats de l'enquête « Évaluation des récoltes des principales cultures vivrières : campagnes agricoles 2002/2003 et 2003/2004 »*, projet FAO TCP/DRC/3001, Kinshasa, novembre 2004.

Tollens, Éric. 2003. « L'état actuel de la sécurité alimentaire en RD Congo ; diagnostic et perspectives, Atelier : "De l'aide alimentaire d'urgence au développement durable de l'agriculture pour une meilleure sécurité alimentaire en RD Congo", (Kinshasa, 18 février 2003) », Cercle de l'alliance belgo-congolaise.

Tollens, Éric. 2004a. « Les défis : sécurité alimentaire et cultures de rente pour l'exportation – Principales orientations et avantages comparatifs de l'agriculture en RD Congo, Table ronde sur l'agriculture en RDC : "Vers une stratégie de développement agricoles, base solide du décollage économique", Kinshasa, 19-20 mars 2004 », Cercle de l'alliance belgo-congolaise.

Tollens, Éric. 2004b. « Sécurité alimentaire à Kinshasa : un face-à-face quotidien avec l'adversité », in Theodore Trefon (éd.), *Ordre et désordre à Kinshasa*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Les Cahiers africains » n° 61-62, pp. 61-80.

Tollens, Éric. 2006. « Strengthening emergency needs assessments capacity (Senac) », in World Food Programme, *Market activity 2 - Profil des marchés en RD Congo*, avec l'assistance d'Apollinaire Biloso, WFP-PAM, Rome, septembre 2006, 98 p.

Tollens, Éric. 2008. *La Flambée des prix alimentaires et les actions à entreprendre dans l'immédiat (et après) pour la RDC, Achieving Food and Nutrition Security in the DRC, Immediate Actions and Long-Term Investments in Agriculture*, Ministère de l'Agriculture et du Développement rural et IFPRI, Hôtel Vénus, Kinshasa, 17-18 septembre 2008, 10 p.

Unicef. 2002. « L'enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes – MICS2/2001; Rapport d'analyse R.D. Congo – Unicef – USAID », Unicef, juillet 2002.

Unicef. 2005. « Coordination des activités opérationnelles du Système des Nations unies. Bilan commun de pays » (draft 1), p. 38.

Weatherspoon, Dave D. et Reardon, Thomas. 2003. « The rise of supermarkets in Africa: implications for agrifood systems and the rural poor », *Development Policy Review*, 21 (5), pp. 333-355.

Sigles et acronymes

Anapi	Agence nationale pour la promotion des investissements
BAD	Banque africaine de développement
Bececo	Bureau central de coordination des projets (Banque mondiale RDC)
CAF	Valeur du coût, de l'assurance maritime et du fret maritime
Cart	Cochenille des tubercules et racines
CE	Commission européenne
CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale
Cemac	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
Comesa	Common Market for Eastern and Southern Africa
CTB	Coopération technique belge
DC	Droit de consommation
DMPCC	Direction des marchés, prix et crédits de campagne, ministère de l'Agriculture (RDC)
DPSB	Direction de la Préparation et Suivi du budget
DSCR	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FC	Franc congolais
FEC	Fédération des entreprises du Congo
GAP	Groupe agropastoral
ICA	Impôt sur le chiffre d'affaires
Infosec	Informations sur la sécurité alimentaire (FAO, Kinshasa)
INS	Institut national de statistique
IPC	Integrated Phase Classification (FAO)
IFPA	Initiative sur la flambée des prix agricoles
Midema	Minoterie de Matadi
Monuc	Mission d'observation des Nations unies au Congo
Nepad	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Ofida	Office des Douanes et Accises (RDC)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG(D)	Organisation non gouvernementale (de développement)
OPA	Organisation paysanne et des producteurs agricoles
PAM	Programme alimentaire mondial
RDC	République démocratique du Congo
SADC	Southern African Development Conference
SNSA	Service national des statistiques agricoles (RDC)
TCP	Technical Cooperation Programme (FAO)
Unicef	Fonds international des Nations unies pour l'enfance
Unikin	Université de Kinshasa
UE	Union européenne (27 États membres)
UPPE-SRP	Unité de pilotage du processus d'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté
USAID	United States Agency for International Development

POUVOIRS ET IMPUISSANCE D'UN RÉGIME DE SEMI-TUTELLE INTERNATIONALE

Gauthier de Villers

Un régime de semi-tutelle

Avec la plus grande liberté et la capacité d'action que leur a données la fin de la guerre froide, les Nations unies ont multiplié ce que l'on appelle des « *complex peace operations* », qui combinent des interventions de « maintien de la paix » avec des interventions pour la « consolidation de la paix » et la reconstruction institutionnelle (Englebert et Tull 2008). Cette évolution des missions des Nations unies accompagne un changement de problématique. Alors que les chapitres VI et VII de la Charte des Nations unies envisagent les mesures à prendre pour maintenir ou rétablir la paix dans l'ordre des relations internationales, les opérations décidées par le Conseil de sécurité ont souvent désormais pour objet des situations de conflit intérieur ou de guerre civile liées ou non à des formes d'agression extérieure, dont la cause fondamentale est attribuée à la faiblesse ou à la faillite des États (Caplan et Pouligny 2005). Il s'agit dès lors, pour les acteurs internationaux, non seulement de régler des différends ou mettre fin à des agressions, mais aussi d'instaurer ou restaurer une capacité étatique de « gouvernance » par des actions visant à reconstruire des institutions bénéficiant de légitimité dans le cadre d'un État de droit.

La Mission d'observation des Nations unies au Congo (Monuc) est l'une des dix-neuf « opérations complexes de maintien de la paix » mises en œuvre au cours des deux dernières décennies. Instituée en novembre 1999 (sous la forme initialement d'une mission d'observation), elle intervient alors dans un pays qui connaît une situation de guerre à la fois régionale (interétatique) et civile. Mais avec le retrait des troupes rwandaises et ougandaises intervenu en septembre-octobre 2002, la diplomatie internationale pourra se concentrer sur la question de la mise en place d'un nouvel ordre politique en RDC par l'aboutissement du dialogue intercongolais. Avec la conclusion, en décembre 2002 à Pretoria, d'un « accord global et inclusif », le dialogue intercongolais débouche sur l'institution d'un régime de transition associant les anciens belligérants. C'est, peut-on estimer, la quatrième période de transition depuis celle ouverte par Mobutu en avril 1990 (de Villers 2009 : 224¹), mais celle-ci

¹ J'ai développé dans cet ouvrage les différents points que j'aborde succinctement ici.

sera enfin « transitive » : elle débouchera en effet, au second semestre 2006, sur la tenue d'élections générales, l'objectif fondamental qui lui avait été assigné.

En même temps que s'est renforcée progressivement sa force militaire et que sont devenues plus « robustes » les règles d'engagement de celle-ci, la Monuc a connu une forte extension de son rôle dans les domaines de la réorganisation de l'armée et de la police, du suivi des affaires politiques, de l'organisation des élections, de l'action humanitaire (Zeebroek 2008, et dans ce volume). En 2004, son mandat a pris le caractère d'une « mission intégrée » : sous la conduite du représentant spécial du secrétaire général et chef de la Monuc, les actions de la mission de paix sont coordonnées avec celles des agences spécialisées des Nations unies (Pnud, HCR, Unicef, et OCHA, l'agence chargée des actions humanitaires, qui conserve cependant une plus grande autonomie).

Avec l'approche des échéances électorales, on le verra, le rôle politique de la Monuc s'est fortement affirmé.

L'intervention politique dans le déroulement de la transition a aussi été le fait du Comité international d'accompagnement de la transition (Ciat), présidé par le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies et composé d'ambassadeurs ainsi que de représentants de l'Union africaine, de l'Union européenne et de la Monuc. Le Ciat est une institution du régime de la transition, non un organe extérieur à celui-ci. C'est en effet l'« accord global et inclusif » de Pretoria qui a décidé sa création et défini ses prérogatives. Le Ciat, lit-on dans le texte de l'accord, « arbitrera et tranchera tout désaccord pouvant surgir entre les parties au présent accord ». Il y a donc ici un pouvoir de décision en dernière instance relevant d'une logique de mise sous tutelle.

En matière économique et financière, l'action de la « communauté internationale » s'exerce sous le leadership de la Banque mondiale et du FMI. Ces deux institutions inspirent, sinon dictent, les documents qui définissent la politique économique et sociale du gouvernement de transition. Appréciée en fonction d'une batterie de critères de performance, la mise en œuvre de cette politique conditionne la poursuite d'un programme de réduction de la dette (Zacharie dans ce volume) ainsi que les nouveaux financements internationaux. Une très large part du budget de l'État provient des contributions extérieures (57 % dans les années 2005-2006).

La Banque mondiale a, en outre, parrainé le processus d'élaboration et d'adoption de dispositifs juridiques fondamentaux, en particulier un Code des investissements, un Code minier et un Code forestier.

En dépit de cette importance des interventions et des pressions internationales, on ne peut parler d'une véritable mise sous tutelle de la RDC. Il n'y a pas ici, comme ce fut le cas au Timor oriental ou au Kosovo, institution d'une administration internationale provisoire. Les acteurs extérieurs interviennent en amont de la gestion gouvernementale et administrative, par l'octroi de moyens de financement, l'inspiration des programmes économiques et sociaux, l'influence

exercée sur le cadre législatif et réglementaire. Mais la mise en œuvre effective des politiques et des lois reste de la compétence et responsabilité des autorités nationales. Sans doute une « conditionnalité » était-elle définie : le non-respect des orientations et normes imposées par la communauté internationale exposait les responsables congolais à des sanctions, sous forme de suspension de programmes d'aide et de report d'une échéance capitale en matière d'allègement de la dette (l'atteinte du « point d'achèvement »). Mais, au moins jusqu'en 2006, la démarche de conditionnalité a été appliquée avec une grande tolérance. Et elle ne pouvait de toute façon aller jusqu'à une fondamentale remise en cause de l'engagement international. D'une part, en effet, une fois celui-ci décidé avec l'ampleur qui lui fut d'emblée donnée, les acteurs internationaux étaient pris dans un engrenage, étaient contraints à une obligation de résultat (aboutir au moins à la tenue des élections) ; d'autre part, les enjeux que représentent les ressources naturelles de la RDC les inclinaient à une certaine indulgence.

L'écart, ou même le rapport contradictoire, entre les dispositions des nouvelles législations minière ou forestière et les pratiques des autorités congolaises dans la gestion des mines (Mazalto dans ce volume) et des forêts (Trefon 2008, de Villers 2009 : 96-101) constitue une des meilleures illustrations du caractère peu opérant de l'encadrement international de la RDC.

On peut dire, en fait, que la RDC a été placée sous un régime de semi-tutelle, dont l'efficacité dépendait de ce que, dans le vocabulaire des organisations internationales, on appelle la « *willingness* », la bonne volonté politique du partenaire, et l'« *effectiveness* », sa capacité institutionnelle à mettre en œuvre les réformes projetées. Or, de ce double point de vue, les conditions étaient loin d'être remplies.

Échecs et limites du régime de semi-tutelle

Depuis leur réengagement déterminé en RDC, qui a suivi l'accession à la présidence de Joseph Kabila en janvier 2001, les Nations unies et divers autres acteurs internationaux ont cherché à pacifier et stabiliser le pays, en même temps qu'à mettre sur les rails une reconstruction institutionnelle, sécuritaire, économique, de manière telle que non seulement la tenue d'élections générales soit rendue possible, mais aussi que celles-ci viennent sanctionner des évolutions positives, qu'elles permettent de confirmer et consolider des acquis qui auraient déjà été engrangés. Mais, comme j'ai longuement entrepris de l'établir dans l'ouvrage déjà cité (de Villers 2009) et comme le montrent, avec parfois des nuances, les différentes contributions au présent livre, les interventions des acteurs extérieurs ont débouché, dans les domaines de la « gouvernance » et de la réforme des forces armées, sur des échecs majeurs. Dans le domaine économique, des succès ont été obtenus, mais il s'est agi de succès limités et fragiles, perceptibles essentiellement sous l'angle des

indicateurs macroéconomiques (croissance du PIB, maîtrise de l'inflation...). Ces succès ne reposent pas sur une relance de l'agriculture (Tollens dans ce volume) et des industries transformatrices, et ne produisent guère d'effet du point de vue de la « lutte contre la pauvreté », point de vue pourtant privilégié dans le discours actuel de la Banque mondiale.

Devant les difficultés et les échecs rencontrés, la communauté internationale a eu de plus en plus tendance à miser sur les vertus attribuées au processus électoral. Cela, d'autant plus que ses acteurs et inspirateurs avaient des raisons de penser qu'en dépit des gigantesques problèmes soulevés par l'organisation d'élections dans un immense pays aux infrastructures délabrées et exposé à de multiples menaces et périls, cette tâche était au total plus réalisable, plus maîtrisable, que celles d'instaurer une « bonne gouvernance », de lutter contre la corruption, de construire une armée nationale... Interpellé à propos de la possibilité de tenir les élections dans les délais, William L. Swing, alors patron de la Monuc, répliquait : « Nous avons bien réalisé une campagne de vaccination à l'échelle nationale². » Commentant ces propos, Séverine Autesserre écrit : « [...] Aux yeux de la plupart des acteurs internationaux, des élections partagent nombre de caractéristiques avec une campagne de vaccination. Il s'agit dans les deux cas de tâches concrètes, physiques. Ce sont des matières techniques : elles peuvent être organisées en faisant appel à des spécialistes, qui appliquent dans chaque pays la meilleure stratégie possible basée sur l'expérience qu'ils ont acquise ailleurs » (Autesserre 2006 : 18-19, ma traduction).

Cependant, les interventions des acteurs internationaux ne se sont pas limitées à des aspects financiers et techniques. Dans son rapport au Conseil de sécurité du 26 mai 2005, le secrétaire général des Nations unies donnait pour mandat à la Monuc d'« aider le peuple congolais » non seulement « à surmonter les obstacles liés à l'organisation et à la tenue des élections et à faire en sorte que le climat politique et la sécurité soient propices à la tenue d'élections crédibles », mais aussi « à mettre en place un dispositif gouvernemental viable après la Transition » (Nations unies-Conseil de sécurité 2005).

Sur ce second plan, c'est la question de la nature du futur régime politique qui a constitué le principal souci des acteurs extérieurs. Le débat autour de cette question, notons-le, a peut-être détourné l'attention des dispositions constitutionnelles concernant la décentralisation (découpage en provinces, pouvoirs et moyens octroyés à celles-ci), dispositions elles aussi fondamentales et qui, telles qu'elles ont été arrêtées, sont porteuses de difficultés et de risques majeurs (Liégeois et de Saint Moulin dans ce volume).

Favorables à un système assurant, selon les termes du secrétaire général des Nations unies pour les opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno,

² Armand De Decker, le ministre belge de la Coopération, avait, quant à lui, répondu de la manière suivante à une semblable interpellation : « Nous sommes bien parvenus à livrer des manuels scolaires dans 20 000 écoles sur tout le territoire. C'est dans ces lieux que se tiendront les élections, c'est donc faisable ! » (*La Dernière Heure*, 10/12/2004).

une « diffusion du pouvoir » (*Le Soir*, 23-24 avril 2005), Javier Solana, haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère, et Louis Michel, commissaire européen au Développement, se sont inquiétés d'un texte d'avant-projet déséquilibré, c'est-à-dire à leurs yeux trop présidentieliste (*La Libre Belgique*, 2 mai 2005). Certes, les acteurs internationaux ont contribué à la victoire de Joseph Kabila dans la compétition pour la présidence, mais ils n'entendaient pas restaurer à son profit un régime autoritaire. Sans que l'on puisse savoir précisément à la suite de quel jeu d'influences et de quelle évolution politique, la volonté internationale a à cet égard été rencontrée. La mission européenne d'observation des élections constatera avec satisfaction que le texte final de la Constitution, approuvée par référendum en décembre 2005, a institué un régime de type « semi-présidentiel équilibré » (Union européenne 2007 : 24).

La satisfaction internationale fut moins grande en ce qui concerne la loi électorale. La préoccupation de partenaires extérieurs influents était à cet égard que la logique de l'« inclusivité » qui avait prévalu lors de l'accord de paix de Pretoria inspire aussi le dispositif électoral. Ils ont plaidé avec insistance pour un système de scrutin proportionnel avec listes bloquées dans des circonscriptions électorales de taille suffisante pour que plusieurs sièges y soient offerts aux candidats. Un tel système devait permettre, jugeait-on, d'assurer une certaine représentation des différentes composantes politiques du régime de transition, ainsi aussi que des minorités ethniques.

Or, le Parlement de transition votera un texte à la logique fort différente : listes ouvertes et circonscriptions électorales souvent si petites que le nombre de sièges à y pourvoir se limitait à un ou à deux ou trois, de sorte que le mode de scrutin proportionnel qui avait été retenu se transformait de fait dans ces petites circonscriptions en scrutin majoritaire. D'autre part, les députés ont admis la présentation de candidatures indépendantes. Ces choix s'expliquent : n'ayant pour la plupart que des liens purement opportunistes avec les formations politiques qu'ils sont censés représenter, les députés pouvaient craindre de ne pas être retenus sur les listes établies par leur formation ou de ne pas y figurer en ordre utile dans le cas de listes bloquées, et ils entendaient faire en sorte de rester maîtres de leur candidature et de leur stratégie électorale.

La mission d'observation électorale européenne commentera ainsi le système adopté : « [...] la définition de circonscriptions électorales de taille réduite a engendré un système électoral particulièrement complexe, combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire à un tour. En présence d'une profusion de candidatures [9 632 pour 500 sièges en compétition aux législatives, 12 398 pour 632 sièges aux provinciales], le nombre limité de sièges à pourvoir par circonscription a parfois affaibli la représentativité des députés élus et constitué un facteur d'exclusion des minorités » (Union européenne 2007 : 5).

D'autre part, le système électoral adopté et le nombre de candidatures allaient susciter d'énormes difficultés pratiques et, comme le dira un expert belge, faire de l'organisation des opérations électorales « un cauchemar logistique » (*La Libre Belgique*, 20 février 2006).

Le succès des élections

Si la capacité d'influence des acteurs extérieurs a manifesté une fois de plus ses limites avec la question du contenu de la loi électorale, il reste que l'objectif a été atteint : les élections ont eu lieu.

La communauté internationale a joué un rôle décisif dans la mise en œuvre et l'aboutissement du processus électoral, mais elle n'est certes pas seule à en porter le mérite. Léon de Saint Moulin estime même, on l'aura lu, que « le succès des élections est essentiellement celui de la population ». L'adhésion de celle-ci au processus (par l'enrôlement sur les listes électorales et la participation aux scrutins) fut en effet le facteur ultime de réussite. Encore fallait-il que le processus soit engagé, soutenu, organisé.

Dans ce domaine des élections – contrairement à ce qui fut le cas dans ses autres grands domaines d'intervention – la communauté internationale a eu un partenaire congolais globalement fiable et efficace : la Commission électorale indépendante. Cela, grâce – dans une bonne mesure – à la personnalité de son président, l'abbé Malu Malu, et grâce aussi au tissu associatif de la société civile sur lequel la CEI a pu s'appuyer.

Il reste que, sans la communauté internationale, ces élections n'auraient pas eu lieu. Elle a contribué de manière déterminante à créer les conditions politiques les rendant possibles (réunification et relative pacification du pays, création d'un régime politique transitoire à caractère « inclusif »), elle a assuré l'essentiel de leur financement, elle a fourni à travers la Monuc la logistique indispensable, en particulier en matière de transport, elle a sécurisé (avec l'Union européenne) les opérations. La seule véritable réussite dont peut se réclamer à bon droit la communauté internationale est celle-là.

Certes, les différentes missions (européennes, américaines, africaines) d'observation du déroulement des élections ont relevé des dysfonctionnements et des fraudes, mais le jugement général a été que ces écarts n'ont pas pu fausser les résultats d'ensemble. On peut, semble-t-il, se fier à ces conclusions, même si d'une part l'on sait que les observateurs internationaux d'élections peuvent avoir tendance à minimiser les problèmes afin de ne pas remettre en cause ce qui a été difficilement et chèrement acquis, même si d'autre part l'on doit avoir à l'esprit que c'est en amont des opérations électorales qu'il y a eu, au bénéfice surtout du camp vainqueur, les plus graves atteintes à des élections justes et véridiques (inégalité de moyens des candidats, violations de la liberté d'expression et de la liberté de faire campagne, diabolisation de l'adversaire...).

Des élections crédibles ont malgré tout eu lieu. Mais comment apprécier les résultats de celles-ci du point de vue des objectifs que les partenaires étrangers poursuivaient, c'est-à-dire la mise en place d'institutions bénéficiant d'une légitimité démocratique, le développement d'une capacité de gouvernance, la stabilisation et la pacification politiques ?

Élections, légitimation, représentation

Les élections n'ont pas obéi à une simple logique de consécration de Joseph Kabila, alors que, bénéficiant d'une position dominante dans le système institutionnel de la transition, il avait eu l'accès de loin le plus large aux ressources publiques, en termes d'argent, de médias, d'appui militaire et policier. Au second tour des présidentielles, il n'a obtenu la victoire que grâce à ses succès dans la moitié « orientale » du pays ; il a été sévèrement battu à Kinshasa et dans les provinces « de l'Ouest ». Certes, comme l'expose Léon de Saint Moulin, d'une part il faut quelque peu nuancer le constat de ce contraste électoral Est-Ouest, d'autre part il faut en rechercher l'explication dans un jeu complexe de facteurs, historiques, linguistico-culturels, conjoncturels. Il reste que le clivage que la géopolitique congolaise établit depuis longtemps entre un Congo « de l'Est » et un Congo « de l'Ouest », géographiquement fort approximatifs, s'est manifesté avec une netteté étonnante lors de l'élection présidentielle. Dans les quatre provinces dites de l'Ouest (Kinshasa, Bas-Congo, Bandundu, Équateur), Bemba a recueilli entre 60 % (Bandundu) et 97 % (Équateur) des suffrages ; dans les cinq provinces de l'Est (la Province Orientale, les deux Kivu, le Maniema, le Katanga), Kabila a obtenu entre 79 % et 98 % des voix ; dans les provinces « médianes » du Kasai Occidental et du Kasai Oriental, c'est Bemba qui l'a emporté nettement. Ces résultats puissamment contrastés ne mettent pas en cause la légitimité démocratique formelle d'un président élu avec 58 % des suffrages exprimés, mais montrent les limites et la fragilité de sa victoire.

Aux élections législatives, l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP), vaste coalition formée autour du parti voué à Joseph Kabila, le Parti du peuple pour la reconstruction et le développement (PPRD), est arrivée largement en tête, mais en restant loin de la majorité absolue. Au soir des élections, elle avait obtenu 181 sièges de l'Assemblée nationale sur 500, soit 36 %. Comme l'avait fait Joseph Kabila pour l'emporter au second tour de la présidentielle, le PPRD et l'AMP devront conclure de nouvelles alliances dans les mois suivant le scrutin, afin de s'assurer une majorité qui sera progressivement de plus en plus confortable grâce à des ralliements successifs. Les alliances forgées par le camp présidentiel ont été coûteuses : coûteuses financièrement, peut-on présumer, et coûteuses politiquement, comme le manifestera le prix payé par Joseph Kabila – en l'espèce le poste de Premier ministre –, pour le ralliement d'Antoine Gizenga, vieux leader d'un vieux parti – le Parti lumumbiste unifié

(Palu) – resté jusque-là en dehors de la sphère d'influence politique des Kabila père et fils.

Étant donné le caractère artificiel et opportuniste des regroupements de partis et individualités constituant d'une part la majorité présidentielle, d'autre part l'opposition emmenée par Jean-Pierre Bemba, une grande dispersion caractérise la composition de l'Assemblée nationale ainsi que du Sénat et des assemblées provinciales. Des analyses systématiques et précises manquent encore à cet égard, mais on peut dire que les appartenances dont se réclament les élus et les profils qu'ils présentent sont extrêmement divers, que l'on retrouve en particulier dans les assemblées des représentants des générations politiques qui se sont succédé dans l'histoire du Congo-Zaïre, celles qui ont accédé aux sphères du pouvoir dans l'une ou l'autre phase du régime Mobutu ou dans l'une ou l'autre des quatre périodes de transition.

Les résultats des élections ont obéi dans une certaine mesure à la logique « inclusive » que des « parrains » de la démocratisation congolaise voulaient tant voir poursuivie. Dans une certaine mesure seulement, car d'une part l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) de Tshisekedi s'est trouvée exclue – principalement par son fait – du processus électoral, d'autre part le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), le parti créé par l'une des deux plus grandes rébellions, n'est que faiblement représenté, et – exclusion liée à la précédente mais aux implications plus dangereuses – les Tutsi congolais sont quasiment absents des organes élus du nouveau régime. Par ailleurs, phénomène incomparablement plus marquant d'un point de vue statistique mais ayant peu d'incidence dans l'état présent de la société politique, les femmes y constituent une très petite minorité (8 % des élus).

Avec d'importantes limitations donc, la composition des assemblées élues traduit la diversité des élites. Ne jugeons pas trop vite cependant que les élections d'aujourd'hui représenteraient de ce fait une nette rupture avec le système politique de l'ère mobutiste. Comme l'observait Jean-François Bayart, des régimes de parti unique tels que celui de Mobutu ont fonctionné selon une logique d'inclusion plus que d'exclusion, ont réalisé à travers les mécanismes du clientélisme ce que cet auteur appelle un processus d'« assimilation réciproque des élites » (Bayart 1989 : 209 et *circa*).

On ne peut dire que, grâce à la relative reproduction dans les assemblées des différenciations régionales, ethniques, « politiques » qui caractérisent la société congolaise, celle-ci se trouverait « représentée ». Une telle proposition d'ailleurs aurait ici peu de sens. Pas seulement parce que l'on peut juger que les élus sont des entrepreneurs politiques qui s'approprient le domaine public et tendent à le privatiser. La société congolaise n'est pas représentée parce qu'elle n'est pas « représentable ». Comme le souligne sur un plan général Alain Touraine, « pour qu'il y ait représentativité, il faut qu'il y ait une forte agrégation des demandes provenant d'individus et de secteurs de la vie sociale

très divers » (Touraine 1994 : 79). Une telle agrégation des intérêts et des demandes ne se retrouve pas dans un contexte social comme celui du Congo où les clivages verticaux, ceux qui opposent le « haut » et le « bas » de la société, les détenteurs de pouvoir et richesse et les démunis, sont brouillés par ce que Goran Hyden a appelé les liens de l'« affection », par des allégeances régionales, ethniques, familiales, d'appartenance religieuse... (Hyden 1980). Ce champ politique n'est en rien structuré par des conflits généraux portant sur des choix de société, d'organisation sociale, entre des acteurs formulant des offres politiques qui correspondraient aux demandes de vastes catégories sociales.

Cependant, si l'on substitue à la notion de démocratie représentative (notion qui d'ailleurs fait de plus en plus problème même dans les pays de vieille tradition parlementaire) la notion pragmatique de « méthode démocratique » telle que l'a définie Joseph Schumpeter, on peut dire que la RDC, si les élections s'y renouvellent, a bien adopté un régime de type démocratique : « La méthode démocratique, écrivait cet auteur, est le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple » (Schumpeter 1954 : 403).

Quels changements ?

En dépit de la compétition pour de simples enjeux de pouvoir qui les a caractérisées, « il faut reconnaître que les élections ont apporté une nouvelle configuration de la classe politique » (Obotela et Omasombo 2007 : 161). Au lendemain des scrutins, une majorité s'impose et une opposition animée par Jean-Pierre Bemba paraît numériquement en mesure de lui faire contrepoids. La Constitution et une loi du 4 décembre 2007 consacrent les droits de l'opposition tant parlementaire qu'extra-parlementaire.

Les choses ont cependant bien mal débuté du point de vue des rapports entre majorité et opposition. Les 22 et 23 mars 2007, des unités militaires obéissant aux ordres du président Kabila s'en prennent avec une aveugle puissance à la garde de Bemba, ce dernier ayant refusé l'intégration de ses hommes à l'armée régulière. Il s'ensuivra une répression dans les rangs de l'opposition et l'exil de son leader (Monuc 2007). Celui-ci est aujourd'hui déféré devant la Cour pénale internationale sous l'inculpation de « crimes de guerre » et de « crimes contre l'humanité », pour des faits datant de 2003.

Les élections ont conduit à une certaine concrétisation du régime de séparation des pouvoirs défini par la Constitution. Présidée par Vital Kamerhe, l'Assemblée nationale a montré, par son action législative et des initiatives relevant de son droit de contrôle sur l'exécutif, qu'elle entendait user de ses prérogatives. À nouveau cependant, l'avancée institutionnelle se révèle relative

et fragile. En mars 2009, le président et l'ensemble du Bureau de l'Assemblée nationale ont été amenés à démissionner sur la demande instante de la direction de l'AMP, exprimant la volonté du chef de l'État. Plus de deux cents ONG congolaises et quelques grandes ONG internationales adresseront, le 23 mars, une lettre ouverte à Joseph Kabila, l'appelant à « mettre fin à tous les actes d'intimidation et de menace qui minent l'indépendance du Parlement ».

Kamerhe avait mis en cause l'opération militaire conjointe rwando-congolaise contre les FDLR (les rebelles hutus rwandais opérant au Congo), déclenchée à la suite d'un accord entre les deux pays conclu, en janvier 2009, à l'initiative de Kabila et de son entourage. Le Parlement n'a pas été informé du contenu de cet accord, même *a posteriori*, contrairement, peut-on estimer, au prescrit constitutionnel.

Dans le domaine de la justice, le principe de la séparation des pouvoirs est particulièrement mis à mal. Thierry Vircoulon souligne, dans son chapitre, l'absence de réels progrès du point de vue de l'indépendance de la magistrature. La Troisième République naissante n'est ni une démocratie, ni un État de droit. De nombreux rapports émanant des Nations unies et d'organisations internationales des droits de l'homme, telles que Human Rights Watch ou Amnesty International, dénoncent les persistantes violations des droits politiques et d'expression depuis les élections, le comportement des forces armées et de leur commandement tant dans les événements de mars 2007 à Kinshasa que dans la répression du mouvement politico-religieux Bundu dia Kongo au Bas-Congo, ou dans les interventions contre les différentes rébellions et milices qui continuent à sévir à l'Est du pays.

Plus de deux années après le déroulement des élections, on n'a aucune bonne raison de penser qu'une nouvelle dynamique ait été enclenchée en matière de gouvernance, en entendant par là la « gestion des structures d'un régime consciemment orientée vers le renforcement de la légitimité de l'espace public » (Hyden 1992 : 7, ma traduction).

Des acquis de la transition sont même remis en cause. Marie-Soleil Frère écrit ainsi dans ce volume que la Haute Autorité des médias, qui avait joué un rôle régulateur dans la sphère de l'information, « n'est plus que l'ombre d'elle-même » depuis les élections. Du point de vue de la formulation des politiques cependant, des progrès continuent à être enregistrés, comme le soulignent différentes contributions à cet ouvrage. Michel Liégeois salue les « conclusions raisonnables et pragmatiques » du Forum sur la décentralisation tenu en octobre 2007. Le chapitre sur les évolutions du secteur de sécurité (Hoebeke *et al.*) se félicite de l'existence d'un plan national de réforme à l'issue d'une Table ronde de février 2008. Thierry Vircoulon estime que, dans le secteur judiciaire, la « phase d'élaboration conceptuelle de la réforme est terminée » et que sa mise en œuvre législative suit son cours. Mais ce même auteur réitère le constat que

« l'application fait défaut au point que deux univers parallèles se constituent : celui des textes et celui des pratiques ».

C'est sur le plan des relations entre le Congo et la « communauté internationale » que les élections ont peut-être entraîné les plus sûrs changements. Avec la fin de la transition, le Ciat est dissous et l'intervention des grands partenaires de la RDC, de ce fait, perd encore en force et en cohérence (Vircoulon 2009). D'autre part, le pouvoir congolais, singulièrement la présidence, se prévaut désormais de sa légitimité démocratique pour affirmer sa souveraineté. Devant certaines observations critiques des partenaires étrangers concernant son plan de réforme du secteur de la sécurité, le ministre de la Défense répondra que cette question relève uniquement de la compétence des autorités congolaises. C'est en allant à l'encontre du point de vue de la Monuc que l'armée congolaise lancera, fin 2007, une désastreuse offensive contre les forces du général Nkunda. C'est aussi en dehors de toute concertation avec la Monuc qu'est engagée, début 2009, l'opération militaire conjointe rwando-congolaise contre les FDLR. Le grand contrat de neuf milliards de dollars (infrastructures contre produits miniers) entre la RDC et la Chine négocié et conclu en 2007-2008 soulève les objections et réticences du FMI et des partenaires occidentaux de la RDC.

Conclusion

Le régime de semi-tutelle sous lequel a été placée la RDC a abouti à un seul résultat peu contestable, la tenue d'élections générales, mais les attentes nourries à l'égard de celles-ci se sont révélées trompeuses. Cependant, et même si se perpétuent à différents égards les mêmes mœurs politiques, le Congo n'est pas revenu au temps de Mobutu. Grâce à la transition enfin aboutie d'un régime de parti unique à un pouvoir issu des urnes, grâce à l'arrivée de la Chine et d'autres « pays émergents » dans le contexte d'une scène mondiale profondément transformée, grâce au rôle croissant que jouent ses rapports à son environnement régional, grâce donc à une certaine africanisation de la géopolitique en Afrique centrale, le Congo paraît entré dans une nouvelle ère. Ses partenaires internationaux doivent non seulement tirer les leçons des échecs enregistrés dans le déroulement et le dénouement de la dernière transition, mais aussi repenser leur politique et leurs modes d'intervention en fonction de la situation inédite qu'ils ont contribué, en partie à leur corps défendant, à créer.

Bibliographie

Autesserre, Séverine. 2006. *Hobbes and the Congo. Framing Process and Continued local Violence during the Congo Transition (2003-2006)*, papier présenté à l'International Relations Workshop, Yale University, 7 novembre 2006, et publié par la suite in *International Organization*, 63, printemps 2009, pp. 249-280.

Bayart, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique. La Politique du ventre*, Paris, Fayart.

Caplan, Richard et Pouligny, Bernadette. 2005. « Histoire et contradictions du *state building* », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, pp. 123-138.

de Villers, Gauthier. 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, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Cahiers africains » n° 75, 2009, 478 p.

Englebert, Pierre et Tull, Denis M. 2008. « Postconflict reconstruction in Africa. Flawed ideas about failed States », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, pp. 106-139.

Hyden, Gunnar. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Londres, Heinemann.

Hyden, Gunnar. 1992. « Governance and the study of politics », in G. Hyden et M. Bratton (éd.), *Governance and Politics in Africa*, Boulder (Colorado)/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 1-26.

Monuc. 2007. « Special Investigations into the Kinshasa Events and their Aftermath. Special report » (ce rapport classé « *strictly confidential* » a été diffusé sur le site de *La Libre Belgique* le 4/12/2007).

Nations unies-Conseil de sécurité. 2005. « Rapport spécial du secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité sur les élections générales en République démocratique du Congo », 26 mai 2005.

Obotela Rachidi, Noël et Omasombo Tshonda, Jean. 2007. « De la fin des “composantes” à l'hégémonie par les élections en RDC », in S. Marysse et F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2006-2007*, Anvers/Paris, Centre d'études de la région des Grands Lacs d'Afrique/L'Harmattan, pp. 135-163.

Schumpeter, Joseph. 1954. *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot (ouvrage traduit de l'anglais).

Touraine, Alain. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayart.

Trefon, Theodore. 2008. « La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles », *Afrique contemporaine*, n° 227, 2008, pp. 81-93.

Union européenne-Mission d'observation électorale en République démocratique du Congo. 2007. « Élections présidentielles, législatives et provinciales 2006 », rapport final, Kinshasa, 23 février 2007.

Vircoulon, Thierry. 2009. « Réformer le “peace making” en République démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux », *Note de l'IFRI*, février 2009.

Zeebroek, Xavier. 2008. *La Mission des Nations unies au Congo. Le Laboratoire de la paix introuvable*, Bruxelles, GRIP, « Les Rapports du GRIP », 2008.

Post-scriptum

KINSHASA : BIEN-ÊTRE ET DÉVELOPPEMENT ? BIEN-ÊTRE OU DÉVELOPPEMENT ?

Lye M. Yoka

La RDC : un « laboratoire » du développement

Pour beaucoup de Congolais, la RDC s'est transformée en un vaste laboratoire dans lequel s'expérimentent toutes les formules, toutes les alchimies économiques du meilleur et du pire, à l'inspiration et sous la tutelle des technocraties internationales, notamment du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Ils perçoivent, en effet, que ces grandes puissances financières proposent, comme panacée, des stratégies et des modèles macroéconomiques de développement élaborés sans tenir compte du contexte congolais. Panacée, oracles, miracles, autant d'emballages prenant la forme d'acronymes et de signifiants énigmatiques et superstitieux.

Depuis l'indépendance, soit près de 50 ans, toutes les phases importantes de coopération et de développement menées avec les bailleurs de fonds, désormais identifiés comme les partenaires techniques et financiers (PTF), toutes les tentatives de stabilisation socioéconomiques entreprises par tous les régimes politiques congolais successifs ont toujours été accompagnées d'un sigle ou d'un acronyme, tel un *imprimatur* : PSP (Plan de salut public), IPH-I (Indice de pauvreté humaine pour les pays en développement), GHD (Good Humanitarian Donorship), APN-URC (Appui au programme national d'urgence pour le renforcement des capacités), CPES (Comité de politique économique et sociale), APP (Analyse participative de la pauvreté), PAP (Programme d'actions prioritaires), EPT (Éducation pour tous), FRPC (Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté), OMD (Objectifs du millénaire pour le développement), PAR (Programme d'appui à la réhabilitation), PCDSP (Projet compétitivité et développement du secteur privé), PEG (Programme économique du gouvernement), PIR (Programme intérimaire renforcé), PMPTR (Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance), PNAG (Programme national pour l'amélioration de la gouvernance), PRONAREM (Programme national de réhabilitation des ménages), PROCER (Programme de création d'emplois rémunérés), PUSPRES (Programme d'urgence et de soutien au processus de réunification économique et sociale), RNDH (Rapport national sur le développement humain), SOPPOC (Sondage d'opinion sur la perception de la pauvreté par les populations congolaises), SRP (Stratégies de réduction de la pauvreté), UCOP (Unité de coordination du projet d'urgence de soutien au

processus de réunification économique et sociale), UPI (Unités de production informelles), UPPE-SRP (Unité de pilotage du processus de l'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté) !

Le commun des citoyens kinois perçoit ce chapelet impressionnant de sigles ou d'acronymes, comme de la « poudre aux yeux », voire comme un « miroir aux alouettes », n'ayant eu aucun impact sur le terrain en matière de développement ou de réduction de la pauvreté...

Aussi nous a-t-il semblé intéressant de nous interroger sur la perception qu'a l'opinion publique congolaise des performances de la coopération internationale, mais aussi sur le crédit à accorder aux enquêtes de terrain, apparemment en décalage avec la réalité étudiée et sur ce que recouvre la notion de bien-être pour le citoyen kinois moyen, afin de nuancer les dits et non-dits de l'aide internationale et de ses performances à l'aune de leur perception populaire.

Pour le Kinois averti, depuis trop longtemps, les enquêtes se succédant les unes aux autres débouchent toujours sur des résultats similaires. La plus récente, l'enquête du Bureau d'études, de recherches et de consulting international (Berci), a été effectuée en 2004-2005, à la demande du ministère du Plan, dans le but de servir de support à l'élaboration, par le gouvernement, du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) (République démocratique du Congo 2006). Cette enquête a mobilisé 80 animateurs, qui ont consulté 3 953 Kinois, issus de 66 quartiers de la capitale. Les résultats des consultations ont été validés par 100 personnes : bourgmestres, chefs des quartiers, commandants des camps militaires, délégués des communautés de base. Citons quelques chiffres relatifs à Kinshasa. 35 % des quartiers consultés ont des problèmes d'eau et 19 % sont affectés par des érosions. La prévalence du chômage est estimée à près de 60 %. En matière hospitalière, il est fait état d'un lit d'hôpital pour 1 000 habitants (alors que l'indice de l'OMS est de 10 lits pour 1 000 habitants). Dans l'ensemble, les résultats de cette enquête du Berci se rapprochent de ceux des enquêtes effectuées par le PNUD en 1997. Selon le Berci, 70 % des quartiers sont pauvres, 23 % présentent un niveau intermédiaire et 7 % sont riches. Toutes ces enquêtes sont basées sur des paramètres essentiellement conventionnels et quantitatifs. Ces données donnent une lisibilité de l'ampleur de la crise socioéconomique. Cependant, sans négliger la capacité d'absorption et d'érudition des experts traduites dans le DSCR, on ne peut manquer d'exprimer des doutes à l'égard de ce document : un document de compilation – ou plutôt de complication – technocratique, doté d'une efficacité purement virtuelle. D'autres explications contextuelles s'imposent, comme nous le verrons, pour cerner la complexité de la question de la pauvreté en RDC, et principalement à Kinshasa.

L'informel : le pouvoir sans l'autorité

La question de l'informel est centrale dans une société en crise. Il se manifeste comme une alerte aux risques d'anéantissement et d'humiliation de l'homme, comme un « cache-misère » et comme une quête pathétique des utopies rédemptrices, à travers les itinéraires tortueux de l'imaginaire et de la piété. En fonction du principe qui veut que la nature ait horreur du vide, l'informel investit les territoires désertés par l'ordre et la loi. L'informel s'investit donc comme une alternative et un contre-pouvoir à un système défaillant de l'« establishment ».

Pourtant, le DSCRП fait peu de cas des préalables culturels et des prédicats anthropologiques liés à l'informel et à la survie, tels la question des mentalités, l'échelle des valeurs, le poids des traditions, le choc des civilisations, mais aussi l'économie de la culture (Tshobi *et al.* 2008). L'informel y est abordé sous un angle plutôt quantitatif qui renforce la conception misérabiliste de la pauvreté. Et cette approche n'intègre pas la perception populaire – héritage des traditions – du « bien-être », du « bonheur », de la « prospérité », de la « solidarité », concepts qui ont tous bien plus de valeur aux yeux du Kinois.

Par ailleurs, les commentaires du DSCRП sont très critiques à l'égard de la fonction et des performances de l'Administration et des services publics. Or une étude récente montre que, paradoxalement, cette Administration demeure, selon les termes des Kinois, *ebembe ya ntambwe* (le cadavre du lion qui continue à faire peur), c'est-à-dire une colonne vertébrale qui, quoique malade, se maintient debout vaille que vaille, et continue ainsi à rendre des services, plus ou moins indispensables (Trefon 2007).

Lelo et Tshimanga (2005) ont enquêté sur la pauvreté à Kinshasa, et livrent le témoignage suivant. À la question : « Vous êtes pauvre, comment vivez-vous ? » posée aux enquêtés, ceux-ci ont répondu du tac au tac et été à deux ou trois reprises catégoriques, à la limite de l'impertinence et de l'impatience : « Qui vous autorise à dire que je suis pauvre ? Est-ce vous qui me nourrissez ? » En revanche, à la question : « Que représente pour vous le bien-être ? », la plupart des enquêtés ont répondu en deux temps. Le bien-être ? Ce serait, d'après eux, d'abord « la paix du corps » ; ensuite, « la paix du cœur ». « La paix du corps », c'est « être assis », selon l'expression consacrée des Kinois, c'est disposer du minimum de confort matériel, mais avec mesure et frugalité. « La paix du cœur », c'est toute cette foi en la Providence, en l'« horoscope », comme disent les Kinois, mais aussi en la passion de vivre *Kin-kiesse* ! (Kin-la-joie !) Non pas vraiment consommation passionnelle du plaisir pour le plaisir, mais culture et culte de la passion de la vie, dans la mesure de ses possibilités et en conformité avec les sagesse fondamentales édictées par des proverbes populaires, tels, en lingala : *soso amelaka kaka na moke ya mongongo na ye* (la poule se contente de la graine qui convient à son gosier) ; en swahili : *bora kidogo kwa haki kuliko nyingi kwa wovu* (mieux vaut un bien acquis modestement que beaucoup

de biens mal acquis), et en kikongo : *kiaku kiaku, kiangani kiangani* (ce qui est à toi est à toi ; ce qui est à l'autre est à l'autre).

Autre caractéristique de ces consultations et de ces enquêtes, elles insistent généralement, comme un leitmotiv, sur les violences de toutes sortes faites à la femme, mais pas assez sur le fait que, dans la situation de crise actuelle, c'est la femme qui est montée en première ligne, prenant, dans la débrouille, des risques pour sa famille, et faisant basculer, du même coup, l'ordre patriarcal. Depuis les pillages des années 1990 qui ont vu le tissu industriel et économique se lézarder, aggravant le chômage des hommes, ce sont, en effet, les femmes qui sont devenues les responsables de fait des familles. Ce sont elles aussi qui pratiquent le commerce à Gouandzo, à Dubai, à Bruxelles, à Lagos, à Luanda et ailleurs. Ce sont elles qui garantissent la scolarité et les soins de santé des enfants. La femme est redevenue la matrice et la nourricière de la société en crise. C'est dire combien il faut nuancer le débat sur le genre, tel que l'expose le discours des partenaires internationaux.

La place et le poids de l'informel sont ainsi quantité négligeable dans les enquêtes, alors que l'informel est, paradoxalement, la seule logique qui maintienne encore debout les populations kinoises (Yoka 1995, 1999). Les Kinois ont d'ailleurs, pour l'informel, des néologismes évocateurs, tels « article 15 », « opération qui cherche », « 6^e chantier », « horoscope », « *libanga* »... soit autant d'images évoquant les champs négligés par l'État, mais honorés par la sphère de « la débrouille ». Le terme *kobeta libanga* (casser la pierre) illustre à merveille la débrouille et la lutte pour la survie. *Kobeta libanga* fait référence à l'explorateur Henry Morton Stanley, le *bula-matadi*, lui aussi « casseur de pierres », aventurier, négociant, découvreur. Il n'est pas étonnant que ce soient les immigrés congolais en Europe, une autre race d'aventuriers et de découvreurs, qui ont inventé le néologisme de *libanguistes*. L'expression « 6^e chantier » a aussi pris place dans le langage populaire du Kinois ordinaire. C'est une allusion ironique au programme en cinq chantiers du gouvernement congolais (infrastructures, santé et éducation, eau et électricité, logement, création d'emplois). Le « 6^e chantier » serait donc, pour le Kinois moyen, le chantier oublié, inachevé et « inachevable » de la débrouille...

En fin de compte, l'informel, c'est la survie au jour le jour. À défaut de vision prospective et prévisionnelle, à défaut d'avoir maîtrisé le futur, la mentalité commune vit de fantasmes, de toutes ces mythifications populaires et superstitieuses, têtues et répandues au sujet des boas cracheurs de billets de banque et domestiqués par des commerçantes *Nana-Benz* exceptionnellement fortunées, ou des *mamiwata* pourvoyeuses de talismans aux concubins consentants, moyennant quelque sacrifice humain. Par rapport au bien-être, ces mythes expriment l'utopie et les rêves enfouis dans le subconscient collectif de Kinois obnubilés par la quête de l'argent talisman. Le bien-être, à ce stade de l'imaginaire, serait le confort matériel, atteint non pas nécessairement grâce

à l'argent facile, mais grâce à des quêtes initiatiques parallèles à la galère du salariat et du capitalisme propre à la Ville.

Le caractère inventif, totalitaire et tentaculaire de l'informel a largement débordé du seul secteur économique où se rencontrent, par exemple, les *kadhafi* (vendeurs d'essence au noir), les *bongolateurs* (cambistes au noir), les *mbata* (trafiquants de voitures d'occasion rafistolées par des garages de quartiers). Il a étendu son empire à des domaines dérivés comme radio-trottoir (la rumeur), comme le *n zoning* (la débrouille des artistes et des artisans), comme le Parlement debout (l'engagement politique dans des structures non autorisées et passablement subversives), comme le *yaka-tovanda* (le mariage à l'essai), ou enfin comme le *binzambi-nzambi* (le prosélytisme au sein des Églises du réveil et des sectes du renouveau charismatique). Justement, la conversion de la majorité des Kinois à une piété et à une religiosité galvanisées par le renouveau charismatique donne l'illusion d'une rédemption pleinement négociée et d'une prospérité facile et clés en main, atténuant, du coup, les contrecoups de la misère.

L'activité artistique et la consommation fervente d'art sous ses formes les plus populaires que sont la musique et le théâtre télévisé nous livrent les exemples les plus significatifs du système de contournement de la crise par la *fantasia* et la profusion de la créativité. La musique populaire congolaise, par exemple, avec ses dérivés que sont la « sape », la jactance, les quolibets satiriques et humoristiques, l'« ambiance » festive quotidienne des bars ou des « Églises de réveil », est devenue l'espace et l'expression de « paradis artificiels », de la fuite dans le vertige et l'illusion du succès facile, de l'argent facile, de la femme facile...

D'un point de vue social, l'informel a aussi remodelé le sens de la solidarité. Celle-ci implique, désormais, que certaines « personnes-ressources » providentielles, ciblées comme telles, parce que considérées par leurs parents comme fortunées, se voient obligées de faire montre de prodigalité exceptionnelle au profit de la famille. C'est par le concept de « culture du bouc mercenaire » que nous désignons ce système de dépenses obligatoires. Ce bouc mercenaire est celui que le destin a privilégié en termes de chance, de biens matériels et de fortune, et dont la prospérité est perçue comme providentielle. En réalité, la personne n'a pour ainsi dire aucun mérite personnel, puisque sa bonne fortune est, somme toute, héritée des sacrifices consentis à son seul profit par les membres de sa parentèle. Le revers de cette faveur prend la forme, pour cette « personne-ressource », d'un devoir de justice redistributive à l'égard des « investisseurs » : elle se doit de leur rendre compte, de leur rendre service à temps et à contretemps...

La responsabilité, à l'égard du groupe, de ce membre élu « père nourricier » est donc immense. Il en a virtuellement la charge et la tutelle, ce qui aboutit à recomposer les circuits de solidarité. Désormais, l'assistance (véritable filet de

sécurité sociale) se manifeste par des gestes systématiques de générosité de la part de la diaspora émigrée. Celle-ci fait preuve d'énormément d'inventivité pour répondre, dans les meilleurs délais, aux sollicitations urgentes qu'occasionnent maladies, deuils ou mariages, en utilisant les services des agences de transfert d'argent, ou de parents chargés de transporter les secours en nature (produits pharmaceutiques ou vivriers). « Personne-ressource », ce pilier de la famille élargie cumule les fonctions d'assureur (assurance maladie), de palliatif (allocations de chômage), de garant de la survie (denrées alimentaires), voire d'« agence du cœur ». Étant donné les pressions de la famille et du clan, le sens de l'initiative à long terme et de l'investissement est amoindri. Les ressources de cet enfant prodigue n'étant pas inépuisables, il finit naturellement soit par se ruiner, soit par recourir à des moyens plus discutables afin de maintenir, vaille que vaille, l'illusion superficielle de standing et de père providentiel.

L'aide au développement : tonneau des Danaïdes ?

Lelo et Tshimanga (2005) rapportent, dans leur étude, que leurs enquêtés, interrogés sur la perception qui est la leur de la présence et de l'appui concrets des ONG nationales et internationales, répondent que les promesses de développement de ces ONG au niveau des communes et des quartiers sont peu visibles sur le terrain, alors même que – paradoxalement – bon nombre de ces consultations sont commanditées par ces mêmes agences et ONG de coopération et de développement. Si les ONG, notamment humanitaires, n'ont jamais été aussi présentes qu'actuellement en RDC, les habitants de Kinshasa ressentent durement le fait qu'elles soient en grande majorité concentrées dans les provinces de l'Est, alors que la faim et les urgences existent partout ailleurs dans le pays. Ils déplorent encore plus amèrement le caractère opportuniste de certaines d'entre elles exploitant, non sans cynisme, le marché qui s'offre à elles, comme l'exprime le slogan suivant : « *No war, no work, no money !* » Cette disparité, pour justifiée qu'elle soit, est ressentie comme accentuant le déficit que les habitants de Kinshasa déplorent en matière d'actions de développement durable.

Les actions des différentes coopérations et ONG internationales donnent, de plus, l'impression d'un manque de constance et de coordination. À propos de manque de constance, on sait combien les appuis au développement dans un pays comme la RDC évoluent en dents de scie, parce qu'ils sont bien souvent soumis aux diktats d'embargos successifs. Au cours des 49 années qui se sont succédé depuis l'indépendance, si l'on ajoute aux périodes de troubles des années 1960-1965 les querelles de ménage et les mesures de rétorsion intervenues dans les relations bilatérales, notamment avec la Belgique, après la « zaïrianisation » opérée par le régime du président Mobutu Sese Seko entre 1974 et 1980, si l'on tient compte des restrictions imposées au même président

Mobutu Sese Seko et au président Laurent Désiré Kabila, on évalue à pas moins de 20 années la durée des embargos politico-économiques. Encore qu'entre 1980 et 1990, le pays ait connu une période de « rigueur » exceptionnelle, sous la férule du Fonds monétaire international. Or ces embargos, en principe dirigés contre les responsables des régimes en place, ne les ont, en fait, jamais atteints ; bien au contraire, ce sont les populations vulnérables qui ont payé le prix fort, en étant du jour au lendemain exclues des soins de santé, de toute assistance sociale ou des facilités d'accès à l'éducation.

Afin, sans doute, de parer aux insuffisances de coordination en matière de stratégies de coopération entre les partenaires internationaux et le gouvernement congolais, une réunion consultative s'est tenue à Paris, en novembre 2007. Elle a abouti à la constitution, à Kinshasa, de 15 groupes thématiques mixtes, à savoir : gouvernance judiciaire et sécuritaire ; gouvernance politique et administrative ; culture et communication ; gouvernance économique ; infrastructures et transports ; énergie ; mines et hydrocarbures ; agriculture et développement rural ; industries et services ; éducation ; santé ; protection sociale ; environnement, eau, assainissement et forêts ; VIH/SIDA et dynamique communautaire. L'objet de ces groupes est d'« accroître l'efficacité et l'aide, minimiser les coûts de transaction [...] et constituer un levier efficace pour une gestion mieux coordonnée de la politique congolaise » (Ministère du Plan 2008). Dans la pratique, cependant, les concertations de ces groupes laissent à désirer. Les intérêts des bailleurs de fonds et du gouvernement congolais ne sont pas les mêmes, sans compter que les principes de rigueur dans la gestion des stratégies ne répondent pas au même rythme pour des partenaires rodés, d'une part, et pour un régime politique en convalescence et en « transition pédagogique », d'autre part. Sans compter, enfin, que « celui qui donne ordonne »...

Ce débat rappelle, sur un autre plan – celui de la recherche scientifique –, la nouvelle ruée vers la RDC des chercheurs (Petit et Trefon 2006). Il ne se passe pas de mois ni de semaine qui ne voient débarquer ces enthousiastes chercheurs sans frontières en mal d'exotisme et de sensations fortes qui, sous le couvert de missions pour le développement durable, montent à l'assaut de l'ex-colonie, terreau en friche offert à toutes les convoitises. Exception faite de quelques bonnes pratiques louables en matière de coopération institutionnelle, nous avons, là aussi, affaire à du développement non durable. En effet, les nombreux engagements individualisés d'expatriés sur le terrain de la recherche proposent à peine un cadre stratégique cohérent et restent sans lendemain en termes d'investissement à moyen et à long terme en matière d'encadrement et de renforcement des capacités scientifiques du personnel réquisitionné sur place et d'octroi d'équipements modernes et adaptés. Dans un tel contexte, ce qui aurait pu apparaître comme une initiation aux savoirs endogènes et à leur promotion devient exploitation des matières premières, des matières grises. Ce qui aurait pu apparaître comme la revalorisation du patrimoine culturel devient troc et trafic des connaissances, et cela sans grande contrepartie pour

les chercheurs congolais. Or, comment entreprendre des recherches sérieuses, ou rendre compte de la réalité complexe du Congo, sans de vrais partenaires locaux ?

Conclusion : le bonheur national brut

En guise de conclusion, nous voudrions insister sur le fait que notre propos n'est pas de faire l'éloge irraisonné de l'informel ni de jeter, sans nuances, le discrédit sur la coopération au développement, parce que celle-ci a pu dans un certain nombre de cas faire ses preuves. Toutefois, nous ne pouvons pour autant occulter le fait que les fonds de l'aide contribuent à rendre les riches plus riches et les pauvres plus pauvres. Selon le Kinois, l'argent des Blancs sert à acheter des villas et des voitures haut de gamme.

Nous ne pouvons pas ne pas voir que cette forme de coopération, qui a accompagné le processus de transition démocratique (« démon-cratique », toujours selon le Kinois), voulue comme délégation de pouvoir de la majorité éléctrice à une minorité de mandataires, donne souvent l'impression d'un grave malentendu. Le peuple croit, en effet, avoir prêté de bonne foi son pouvoir d'initiative, son désir de bien-être à une poignée de mandataires, comme à autant de sauveurs, dans l'espoir de bénéficier en retour des retombées et des dividendes matériels de ce contrat social spécial. Mais la justice distributive n'est pas de règle de la part de ces soi-disant mandataires qui finissent par tout confisquer à leur propre profit. Autrement dit, les Congolais ont mis leurs mandataires politiques dans la position de l'homme ressource, mais ils ne bénéficient pas encore de la contrepartie en termes de bénéfices démocratiques.

En revanche, notre propos a pour but d'attirer l'attention sur des schémas exclusivement technocratiques qui ont réduit la condition du citoyen aux statistiques et aux épures froides et austères. Nous recommandons des approches à visage humain, qui prennent en compte les indicateurs culturels (y compris ceux des sociétés en émergence, comme dans la diaspora) et qui proposent des stratégies aptes à répondre à tout homme et de tout l'homme, soumis aux épreuves quotidiennes d'un environnement de plus en plus hostile et non maîtrisable. À l'instar d'économistes et d'intellectuels de renom, admettons, au contraire, que la croissance économique n'apporte pas nécessairement plus de satisfaction (Easterlin 1974), rejetons l'assimilation réductrice de la pauvreté à un état d'indigence et de misère, et saluons la pauvreté comme la richesse des peuples (Tevoedjre 1978). La pauvreté devient alors le refus du superflu, une fois le nécessaire acquis. Dans cette optique, adoptons le bonheur national brut (BNB) comme instrument de mesure du bien-être des peuples, au détriment du critère productiviste de produit intérieur brut (PIB) (Davoine 2007).

Cette dynamique de remise en question semble bien avoir eu des échos en RDC. Toute une génération élevée dans cette philosophie de la vie et endurcie

à l'école de la souffrance et de la patience aura compris que la valeur du bien-être passe par une solidarité réaliste et par le sacrifice au quotidien. Malgré ce paradoxe, l'émergence de nouvelles forces vives (montée des femmes et des jeunes, apparition de certaines ONG des droits de l'homme ou de la société civile en général) imposera-t-elle, peut-être, une autre manière de faire la politique, de se prendre en charge, sans tout attendre des mannes improbables de la solidarité clanique ou, plus largement, de la coopération internationale ? Dans cette société à la croisée des chemins, soumise à un destin aléatoire, le bien-être, le fameux *Kin-kiesse*, se résume à cet aphorisme : « La vie ne vaut rien, mais rien ne vaut la vie. »

Bibliographie

- Davoine, Lucie. 2007. « L'économie du bonheur peut-elle renouveler l'économie du bien-être ? », *Revue du Centre d'études de l'emploi*, Noisy-le-Grand, n° 80.
- Easterlin, Richard A. 1974. « Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence », in Paul David et Melvin Reder (éd.), *Nations and Households in Economic Growth*, New York, Academic Press.
- Lelo Nzuzi, Francis et Tshimanga Mbuyi, Claudine. 2005. *Pauvreté urbaine à Kinshasa*, Kinshasa, Éditions Cordaid.
- Ministère du Plan, République démocratique du Congo. 2008. *Lettre d'information des Groupes thématiques*, n° 1, Kinshasa.
- Petit, Pierre et Trefon, Theodore. 2006. « Introduction. Expérience de recherche en République démocratique du Congo : méthodes et contextes », *Civilisations*, vol. 54, n° 1-2, pp. 9-24.
- République démocratique du Congo. 2006. « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté », Kinshasa.
- Tevoedjre, Albert. 1978. *La Pauvreté, richesse des peuples*, Paris, Les Éditions Ouvrières.
- Trefon, Theodore, en collaboration avec Balthazar Ngoy. 2007. *Parcours administratifs dans un État en faillite*, Tervuren/Paris, Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan, « Cahiers africains » n° 74.
- Tshobi, Fernand, Mukela, Pépin et Bula. 2008. « Qu'entendez-vous par "bien-être" ? », enquête non publiée réalisée dans la commune de Masina en janvier 2008.
- Yoka, Lye. 1995. *Lettres d'un Kinois à l'oncle du village*, Bruxelles/Paris, Institut africain-CEDAF/L'Harmattan, « Cahiers africains » n° 15.
- Yoka, Lye. 1999. *Kinshasa, signes de vie*, Bruxelles/Paris, Institut africain-CEDAF/L'Harmattan, « Cahiers africains » n° 42.

Réforme au Congo : attentes et désillusions

RÉSUMÉS DES CHAPITRES

1. Theodore Trefon

Attentes et désillusions

Les grandes initiatives et les nombreux projets menés en faveur de la réhabilitation de l'État congolais (rétablissement de la sécurité, réduction de la pauvreté, amélioration de la gouvernance, de la gestion macroéconomique, réhabilitation des infrastructures...) ont échoué. La responsabilité de cet échec est partagée par les acteurs internationaux et les autorités congolaises. Les stratégies de reconstruction de l'État pansent les plaies, sans soigner les causes émanant des problèmes : les facteurs historiques et les fondements socioéconomiques de tension, de méfiance, de violence. Le nouveau partenariat international avec le Congo fait ainsi figure de rapiècement d'un vêtement en lambeaux. Analysant les stratégies, agendas et faiblesses des acteurs, l'introduction met en lumière les raisons de cet échec. Elle débute par la mise en perspective des différentes logiques autour de la réhabilitation des États en faillite en général. Elle se poursuit par la présentation de la situation politique et des grandes lignes des réformes en RDC. Le contexte sociopolitique et socioculturel est abordé, montrant que de nombreux responsables congolais ne seraient plus d'aucune utilité si de véritables réformes se mettaient en place. Les exemples de « réforme au visage de mascarade » dévoilent que ces responsables sont très impliqués dans le ralentissement, le blocage, voire le sabotage du processus de réforme. L'introduction se referme sur une brève synthèse des chapitres et la présentation de leur agencement dans le livre. Cette synthèse met en évidence un constat récurrent tout au long du livre : l'équilibre entre la dimension utopique du désirable et celle, plus pragmatique, du réalisable en matière de réforme reste à atteindre.

2. Roland Pourtier

Le territoire et l'État

Ce chapitre part de l'hypothèse que la reconstruction de l'État congolais, désormais bien engagée sur le plan institutionnel, ne sera effective qu'avec la reconstruction de son territoire. Il s'agit en premier lieu de réhabiliter les infrastructures de transport, préalable indispensable à la réunification physique d'un territoire éclaté. Le défi est d'autant plus grand que la configuration de la RDC favorise les tensions centrifuges : absence de centralité géographique, situation périphérique des régions les plus peuplées et les plus actives. Le succès de la restauration de l'État dépendra dans une large mesure de sa capacité à ressouder un territoire dont les années de guerre ont renforcé l'« archipelisation ». Les conditions de la revitalisation du tissu spatial sont envisagées à différentes

échelles : nationale, celle de l'aménagement du territoire ; provinciale, celle d'une décentralisation prévue par la Constitution ; locale, celle de l'articulation ville-campagne ; régionale enfin, celle de l'intégration dans un espace transcendant les délimitations frontalières. Renouer les fils défaits du territoire représente un défi majeur pour la RDC. La réussite des politiques mises en œuvre dans le contexte postconflit dépendra de sa capacité à mobiliser les ressources abondantes dont elle est dotée, non plus au service de quelques-uns mais de l'intérêt général. Gouvernance et encadrement territorial vont de pair.

3. Léon de Saint Moulin

Les élections

Ce chapitre présente le paysage sociopolitique de la RDC en soulignant ses diversités à la lumière de l'enrôlement des électeurs, des élections, et du résultat du référendum et des élections. L'analyse montre que le clivage Est-Ouest exprimé par les votes en 2006 ne correspond ni à une structure majeure de la société ni à une opposition essentiellement ethnique. En effet, les votes traduisent la profonde transformation du sentiment ethnique et la nouvelle structuration de la société qui ont eu lieu. Ils expriment également l'existence d'un fossé considérable entre les dirigeants politiques et la population. Bien que trente-trois candidats aient ambitionné la position de chef de l'État, la population n'a pas dispersé ses voix : ceci plaide pour le développement d'une conscience civique, qui s'enracine dans une vraie évolution socioculturelle agissant comme une force régulatrice dans l'avenir. Enfin, l'analyse des résultats des élections montre que la confiance qu'accorde la population à l'avenir politique est fondée sur des acquis réels : ce faisant, la population devient un acteur important dans le paysage sociopolitique d'aujourd'hui. En dépit de ces avancées, de profondes transformations sont encore nécessaires pour améliorer le niveau de vie des Congolais.

4. Michel Liégeois

La décentralisation

Au terme de plus d'une décennie de conflits qui ont laissé le Congo exsangue, la nouvelle Constitution, adoptée en 2005, opte pour une décentralisation ambitieuse, ce qui constitue une évolution décisive de l'organisation politique et administrative de la RDC. Cette nouvelle orientation institutionnelle, qui vise à transformer le Congo en un État fédéral qui ne dit pas son nom, est riche d'autant de promesses que de risques : à ce titre, elle comporte de nombreux défis que cinq questions clés permettent d'appréhender. La première est celle de l'appropriation de la nouvelle Constitution par les acteurs politiques congolais ; la seconde concerne l'extrême intrication des aspects pragmatiques et politiques ; la troisième question touche à la fiscalité et, par conséquent, aux modalités prévues pour que les provinces et les entités décentralisées disposent des recettes nécessaires à leur fonctionnement et à l'exercice des compétences

nouvellement dévolues par la Constitution. La quatrième, qui mérite de faire l'objet d'une attention particulière, est d'ordre politique : elle renvoie à la polarisation politique marquée entre partisans d'un État centralisé et avocats d'une structure de type fédéral qu'a générée, dès le départ, la décentralisation. Enfin, la cinquième question interroge le caractère essentiel du rôle joué par les partenaires internationaux de la RDC dans le cadre de leur appui au processus de décentralisation.

5. Thierry Vircoulon

Réforme du secteur de la justice

Après les turbulences de la guerre et une transition politique entre guerre et paix, le système judiciaire congolais est, à l'image du reste de l'appareil d'État, en ruines. La réforme de la justice a été identifiée comme un des changements clés aptes à remettre le pays sur le chemin du droit et de la croissance. Les principaux donateurs tentent d'y contribuer. Cette réforme structurelle ne vise pas seulement à améliorer le fonctionnement d'un segment important de l'appareil d'État, elle vise aussi à rendre réels la démocratisation (séparation effective des pouvoirs) et le respect des droits de l'homme avec, à l'horizon, l'instauration d'un État de droit. Le rythme des réalisations est cependant lent : certains aspects de la réforme sont clairement bloqués ou ralentis par le pouvoir ; d'autres objectifs restent au stade de l'incantatoire, parce qu'ils s'avèrent aller à l'encontre des habitudes et des pratiques du monde judiciaire. Les choses changent, mais sans amélioration notable : si la réforme de la justice apparaît bien comme une nécessité, aucune stratégie pertinente n'a encore été trouvée pour sa mise en œuvre. L'impasse dans laquelle se trouve cette réforme particulière invite à repenser la globalité des réformes liées à la gouvernance, à la fois du point de vue de leurs modalités d'appropriation et de celui de leur applicabilité, dans le contexte de reconstruction postconflit et de fragilité politique que connaît la RDC.

6. Arnaud Zacharie

Dettes et développement

Suite à l'échec de la « zaïrianisation » et à l'éclatement de la crise de la dette extérieure au début des années 1980, l'économie congolaise sombre, après avoir connu une courte période d'euphorie entre 1967 et 1972. Ensuite, la situation ne cesse de se dégrader, malgré les rééchelonnements répétés et la mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel, ceci jusqu'à la fin de la guerre froide et la rupture entre Mobutu et la communauté internationale. Après une décennie de pillages et de guerres, la RDC a dû régulariser sa position financière extérieure pour se reconnecter aux circuits financiers internationaux. S'en sont suivies une gigantesque opération de restructuration de sa dette extérieure en 2002, puis un programme de stabilisation macroéconomique et une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, censés être ponctués par un allègement d'une partie

de sa dette extérieure. Malgré ces programmes et allègements, la situation économique et sociale reste des plus fragile et le pays est loin d'atteindre les objectifs du millénaire fixés pour 2015. Les taux de pauvreté et de malnutrition se sont fortement aggravés depuis le début des années 1990, malgré l'énorme potentiel agricole du pays. L'enjeu pour le gouvernement congolais consiste à reconstruire l'État et à promouvoir le développement économique et social dans un monde multipolaire où les puissances se concurrencent pour l'exploitation des ressources naturelles.

7. Hans Hoebeke, Henri Boshoff et Koen Vlassenroot

Réforme du secteur de la sécurité

La question de la sécurité se trouve au cœur même des défis de réhabilitation de l'État et de développement d'un espace démocratique en RDC. Pendant la période de transition et après les élections, les progrès enregistrés dans les programmes de réforme du secteur de sécurité ont été extrêmement limités. Au quotidien, la population reste confrontée à différents services de sécurité, tous aussi prédateurs les uns que les autres. La situation sécuritaire est encore plus problématique dans les deux foyers importants d'instabilité que sont les provinces de l'Est et la province du Bas-Congo. Une conférence tenue en janvier 2008 pour le rétablissement de la paix à l'Est du Congo a été une première opportunité de traiter ces questions de fond. Néanmoins, c'est au stade de la mise en œuvre de mesures vouées à restaurer la sécurité que se révèlent les faiblesses de l'État congolais, ceci à l'échelle de tout le pays. À ce titre, l'insécurité persistante est surtout le fait de ses insuffisances en matière de gestion – notamment – des problèmes liés à la corruption et le fait aussi de sa préférence affichée pour les politiques prédatrices. Si les carences dans la direction de l'État par la classe gouvernante sont patentes, la communauté internationale qui s'est engagée massivement dans le soutien des institutions congolaises porte également une part de responsabilité. Ce chapitre vise à décrire les défis et le bilan des efforts entrepris en matière de réforme de la sécurité et à proposer une analyse des enjeux politiques qui y sont liés. Il analyse à la fois les facteurs endogènes (causes des conflits et impact sur la stabilisation du pays) et exogènes (problèmes de mise en œuvre des stratégies de stabilisation attribuables aux carences de la communauté internationale).

8. Xavier Zeebroek

La Monuc

L'histoire du conflit congolais et celle de la Monuc se confondent depuis 1999, pour le meilleur comme pour le pire. Le renforcement continu du mandat de la mission de l'ONU traduit la lente montée en puissance de la communauté internationale dans ce pays mis sous perfusion. Or, malgré de fragiles progrès en termes de sécurité et l'indéniable succès des élections, la longue transition politique (2003-2006) n'a pas permis de mener à bien une série de tâches

fondamentales : le désarmement, la réforme du secteur de la sécurité, la fin de l'impunité ou la bonne gouvernance. L'État congolais reste extrêmement dépendant de l'ONU et des pays donateurs dans la plupart des domaines qui devraient fonder sa puissance (la sécurité, la justice, la santé, l'éducation, les transports, les medias...) ; parallèlement, la nouvelle classe politique peut d'autant plus facilement se décharger de ses obligations sur la communauté internationale que cette dernière est omniprésente dans le pays. Or, plus la Monuc se renforce, plus elle se rend indispensable pour consolider la paix, ainsi qu'un minimum de bonne gouvernance. Et plus il devient difficile de partir. Un dilemme dont il va bien falloir sortir, car tant le coût que la vocation des missions de paix modernes interdisent qu'elles s'engluent dans une quête sans fin.

9. Alexandra Bilak

Société civile et État

Les conflits en RDC sont le produit d'un système de gouvernance patrimoniale qui explique leur apparition et leur perpétuation. Ce système politique a des répercussions sur la société civile, qui reproduit à peu de choses près les mêmes modes de configuration et de fonctionnement que ceux de l'État. Aujourd'hui, le bilan de la société civile dans la transformation des conflits est mitigé : faute de soutiens adéquats et de capacités (savoir spécialisé, compétences en matière de circonscription et d'analyse des problématiques), rares sont les organisations de la société civile qui revendiquent efficacement un changement positif auprès du pouvoir en place et qui peuvent prétendre à un impact significatif sur le long terme. Seules une poignée d'organisations à l'Est du pays ont tenté ce travail jusqu'au bout : elles ont mené de manière professionnelle des analyses de conflit approfondies, identifié de façon précise les acteurs du conflit et les leviers possibles d'influence, et cherché à reconfigurer la relation entre société civile et État à travers des initiatives de mobilisation et de plaidoyer crédibles. Par leurs réalisations, ces organisations prouvent qu'un espace d'intervention à caractère politique existe pour la société civile, et qu'avec suffisamment d'investissement et de systématisation, cette dernière pourrait, en tant qu'agent de changement, contribuer à la reconstruction ou à la responsabilisation de l'État congolais.

10. Marie Mazalto

Le secteur minier

Le Congo figure parmi les pays du continent africain les plus richement dotés en ressources naturelles. Ce pays est pourtant pris dans une spirale de paupérisation qui n'est pas sans lien avec les formes de mise en valeur de ses ressources naturelles. À partir de 2002, le secteur minier, présenté comme un levier privilégié de croissance par les institutions financières internationales, est placé au centre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ainsi,

dans le cadre des programmes de développement, ces institutions impulsent une réforme du secteur rapide et en profondeur. L'adoption d'une nouvelle loi minière est accompagnée d'une réforme des institutions. Ces mesures sont présentées comme des priorités pour assainir la gouvernance, renforcer l'efficacité de l'État et attirer les investisseurs privés. Plusieurs années après la rénovation du cadre légal et institutionnel, la participation du secteur minier à la dynamique de développement affiche des résultats décevants. Il semblerait que les réformes amorcées aient induit l'adoption de normes peu adaptées aux réalités et besoins du secteur, et ce principalement dans des domaines jugés critiques pour atteindre les objectifs de développement social et économique, ainsi que pour garantir la protection de l'environnement. Considérant la nature et l'envergure du rôle tenu par les différents acteurs dans le processus de réforme, l'analyse débouche sur la question du partage des responsabilités, du stade de sa conception à celle de sa mise en œuvre.

11. Marie-Soleil Frère

Les médias

Les médias occupent une place stratégique dans le processus de consolidation de la paix, de la démocratie et de la citoyenneté dans les États en faillite. Aussi l'intérêt de la communauté internationale pour les médias congolais a-t-il crû depuis dix ans et donné lieu à une pléthore d'initiatives. Des opérateurs spécialisés y ont implanté des programmes. Basé sur quatre années d'observation des projets menés en faveur des acteurs du secteur médiatique en RDC, ce chapitre vise à montrer la diversité, voire les divergences des options des différents opérateurs et bailleurs, souvent soumis à une logique de concurrence. L'analyse s'attarde sur la situation de la Haute Autorité des médias et sur celle du Groupe inter-bailleurs Médias. L'expérience de ce groupe démontre, outre la divergence entre annonces théoriques et réalisations pratiques, que la perspective d'une intervention concertée entre bailleurs est encore loin d'être une réalité. Confrontés à des partenaires dont les options stratégiques, les approches conceptuelles, et les exigences méthodologiques diffèrent, les acteurs publics et privés du secteur des médias congolais ont appris à ruser pour trouver, au sein de cet ensemble hétéroclite de bonnes volontés, les moyens de développer leurs propres stratégies. Tout ce bricolage a permis certaines avancées, mais les défis structurels qui entravent le développement de médias locaux subsistent. Affronter ces défis nécessiterait, outre des moyens financiers dépassant les injections ponctuelles, un bilan lucide sur ce qui a été fait, une prise en compte de l'ensemble des stratégies à l'œuvre dans le secteur, ainsi qu'une vision et un engagement politiques à long terme.

12. Éric Tollens

La sécurité alimentaire

Il est difficile d'imaginer un Congo prospère sans une réhabilitation profonde du secteur agricole. Le développement macroéconomique et l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations rurales et urbaines en dépendent. Mais avec seulement 1,7 % du budget national consacré à l'agriculture, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural n'a pas les moyens de réaliser ses ambitions officiellement déclarées. Comme dans d'autres secteurs de base, le peu qui se fait pour la production et la commercialisation des denrées alimentaires est mis en œuvre par les partenaires techniques et financiers étrangers. Le développement agricole avec ses liens en amont et en aval, et avec ses effets multiplicateurs, reste incontournable pour une meilleure croissance économique qui pourrait améliorer le bien-être des masses de population appauvrie. Après la présentation de ce contexte, ce chapitre aborde le problème du manque de statistiques agricoles, les tendances en matière d'importation alimentaire et d'investissement, les actions de la FAO, le PAM et d'autres partenaires. Les informations présentées dans ce chapitre ne débouchent pas sur une conclusion optimiste. En effet, la transition entre l'humanitaire et l'urgence, d'une part, et un développement économique stable et durable, d'autre part, a échoué. Beaucoup d'investissements publics et privés sont à l'étude, mais le « grand bond en avant » se fait attendre : il crée déjà des désillusions, aussi bien au sein de la population que parmi les membres du gouvernement.

13. Gauthier de Villers

Un régime de semi-tutelle

Depuis l'accession à la présidence de Joseph Kabila, en janvier 2001, jusqu'à la tenue d'élections générales au second semestre 2006, la RDC a été placée sous un régime de semi-tutelle internationale. Les acteurs internationaux sont intervenus avec force par l'octroi de financements et en « inspirant » des textes juridiques et des programmes gouvernementaux, mais la mise en œuvre des lois et des programmes est restée de la compétence et responsabilité des autorités nationales. Cette semi-tutelle a abouti à un résultat peu contestable : la tenue d'élections crédibles. Sur les autres plans (la gouvernance, la réforme des forces armées, la reconstruction économique), l'action internationale a échoué ou a produit des résultats limités et fragiles. Et les attentes nourries à l'égard des élections se sont révélées trompeuses. Celles-ci n'ont pas conduit à l'instauration d'un État de droit démocratique, témoignant d'une capacité de gouvernance. Cependant, les élections ont modifié le mode de sélection des élites politiques, et les dirigeants congolais opposent désormais leur « légitimité démocratique » aux pressions extérieures. Le Congo, grâce à ces changements et aux évolutions sur les scènes régionale et mondiale, apparaît entré dans une nouvelle ère.

14. Lye M. Yoka

Les perceptions congolaises du développement

Comment les stratégies de développement sont-elles perçues par les habitants de Kinshasa ? Quel est leur impact réel ? Répondent-elles aux besoins urgents du commun des citoyens ? En abordant ces questions, l'auteur pose un regard critique sur ces stratégies et y relève une lacune de taille : la dimension culturelle, et notamment la question des mentalités, n'est pas bien appréhendée par les experts en développement. De même, les concepts de « bien-être », de « bonheur », d'« informel » et de « développement » que brandissent ces experts sont perçus comme relatifs par les Congolais, en particulier dans le contexte de crise multiforme qui sévit. L'informel s'est tellement imposé dans tous les domaines de la vie sociale qu'il a induit de nouvelles solidarités et de nouveaux modes de partage des richesses au sein des clans ; ce faisant, il pallie l'absence de dimension (re)distributive qu'affichent les politiques nationales de développement (dont une part s'inspire des recommandations de la Banque mondiale et du FMI). Aussi cette réflexion est-elle un plaidoyer pour que les évaluateurs socioéconomiques révisent leurs méthodes (confinées à une quantification des ressources matérielles) et élargissent leurs indicateurs en s'attachant à mesurer, pourquoi pas, le BNB (Bonheur national brut).

Hervormingen in Congo: verwachtingen en ontgoochelingen

SAMENVATTINGEN

1. Theodore Trefon

Verwachtingen en ontgoochelingen

Groots opgezette initiatieven en talrijke projecten voor de heropbouw van de Congolese staat (herstel van de veiligheid, armoedevermindering, beter bestuur, een beter macro-economisch beheer, heropbouw van de infrastructuur ...) zijn mislukt. De verantwoordelijkheid voor deze moet zowel gezocht worden bij de internationale spelers als bij de Congolese autoriteiten mislukking. De reconstructiestrategieën van de staat verzorgen de wonden maar pakken de oorzaken van de problemen niet aan: de historische factoren en de socio-economische fundamenteën van spanning, wantrouwen en geweld. Het nieuwe internationale partnerschap met Congo lijkt zo een beetje op het oplappen van een kapotgescheurd kledingstuk. Met analyses van de strategieën, agenda's en zwakheden van alle spelers, werpt de inleiding een licht op de verschillende redenen van deze mislukking. Eerst worden de verschillende logica's rond de wederopbouw van failliete staten algemeen doorgelicht. Daarna worden de politieke situatie en de grote lijnen van de hervormingen in de DRC voorgesteld. Ook de sociopolitieke en socioculturele context wordt aangesneden en er wordt aangetoond dat talrijke Congolese verantwoordelijken overbodig zouden zijn als echte hervormingen werden doorgevoerd. De voorbeelden van 'maskerade' onthullen dat deze machtshebbers erg nauw betrokken zijn bij het vertragen, het blokkeren en zelfs het saboteren van het hervormingsproces. De inleiding sluit af met een korte samenvatting van de hoofdstukken en wat uitleg over hun opbouw binnen het boek. Daarin ligt de nadruk op een steeds terugkerende observatie doorheen heel het boek: het evenwicht tussen enerzijds de utopische dimensie van het wenselijke, en anderzijds de meer pragmatische dimensie van wat bij hervormingen te verwezenlijken is, moet nog bereikt worden.

2. Roland Pourtier

Het grondgebied en de staat

Dit hoofdstuk vertrekt vanuit de hypothese dat de heropbouw van de Congolese staat, waar men nu al mee bezig is op institutioneel vlak, pas daadwerkelijk vorm zal krijgen eens het grondgebied is heringericht. Eerst en vooral moet de vervoersinfrastructuur worden gerenoveerd, dat is een *conditio sine qua non* voor de fysieke hereniging van dit uiteengevallen gebied. De uitdaging is des te groter omdat de vorm van de DRC centrifugale acties in de hand werkt: er is geen geografische centralisatie of perifeer dispositief van de dichtst bevolkte en actiefste bevolkingsgroepen. Of de restauratie van de staat een succes wordt, zal in grote mate afhangen van het vermogen om een uiteengevallen gebied weer aan elkaar te hechten, want de oorlogsjaren hebben de versnippering nog

versterkt. De voorwaarden om de ruimtelijke structuur opnieuw leven in te blazen, worden op verschillende niveaus bekeken: op nationaal vlak kijkt men wat er kan worden gedaan aan de ruimtelijke ordening, op provinciaal vlak is er de decentralisatie voorzien door de grondwet; op lokaal vlak wil men de stad en het platteland beter op elkaar afstemmen, en op regionaal vlak ten slotte wil men komen tot een grensoverschrijdende vorm van integratie. Het kapotgemaakte netwerk van het grondgebied herstellen is voor de DRC een enorme uitdaging. Het welslagen van het beleid dat na het conflict wordt gevoerd, zal afhangen van het vermogen van de Congolese staat om de vele middelen waarover men beschikt in te zetten voor het algemeen belang in plaats van ze te gebruiken voor een paar enkelingen. Het bestuur en de territoriale omkadering moeten gelijke tred houden.

3. Léon de Saint Moulin

De verkiezingen

Dit hoofdstuk beschrijft het sociaal-politiek landschap van de DRC. Met het oog op het ronselen van kiezers, de resultaten van het referendum en de verkiezingen, komen uiteenlopende aspecten aan bod. Uit de analyse blijkt dat de kloof tussen oost en west die tot uiting kwam tijdens de verkiezingen van 2006 niet overeenstemt met een grote structuur binnen de maatschappij en ook niet met een hoofdzakelijk etnische tegenstelling. De verkiezingen bewijzen dat het etnisch gevoel grondig aan het veranderen is en dat de maatschappij een nieuwe structuur heeft. Voorts blijkt ook dat er een aanzienlijke afstand is tussen de politieke leiders en de bevolking. Drieëndertig kandidaten dachten de functie van staatshoofd te kunnen ambiëren, maar het volk verspreidde zijn stemmen niet. Het groeiend burgerbewustzijn dat zo ontstaat, gedijt in een echte socioculturele evolutie met een regelende dimensie voor de toekomst. Uit de analyse van de resultaten van de verkiezingen blijkt ten slotte dat het vertrouwen van de bevolking in de politieke toekomst gestoeld is op concrete verworvenheden. In het sociaal-politiek landschap van vandaag is het inderdaad zo dat de bevolking een belangrijke speler wordt. Dat neemt echter niet weg dat er nog grondige veranderingen nodig zijn om de levensstandaard van de Congolezen te verbeteren.

4. Michel Liégois

De decentralisatie

Na een decennium van conflicten die Congo hebben uitgeput, berust de nieuwe grondwet die in 2005 is aangenomen op een ambitieuze decentralisatie die een beslissende evolutie impliceert voor de politieke en administratieve organisatie van de DRC. Met deze institutionele sturing wil men Congo omvormen tot een federale staat, en dit houdt heel wat uitdagingen in. De toekomst ziet er zowel beloftevol als riskant uit. Vijf sleutelaspecten bieden verduidelijking. Het eerste deelaspect handelt over de toepassing van de nieuwe grondwet

door de Congolese politieke actoren. Het tweede aspect betreft de extreme ingewikkeldheid van de pragmatische en politieke aangelegenheden. Het derde aspect betreft de fiscaliteit, en bijgevolg ook de fiscaliteit die betrekking heeft op de modaliteiten waardoor de provincies en de gedecentraliseerde entiteiten beschikken over de nodige inkomsten voor hun werking en de uitoefening van de bevoegdheden die onlangs vervielen door de grondwet. Ten vierde zal men bijzondere aandacht moeten besteden aan de eigenlijke politieke uitdagingen, want van bij het begin leidde het debat over de decentralisatie tot een opmerkelijke politieke polarisatie tussen voorstanders van een gecentraliseerde staat en voorvechters van een soort federale structuur. Ten vijfde en ten laatste zal men ook moeten nagaan welke belangrijke rol de internationale partners van de DRC spelen in de ondersteuning van het decentralisatieproces.

5. Thierry Vircoulon

Hervorming van de gerechtelijke sector

Na de turbulenties van de oorlog en een overgangsbeleid van een oorlog naar een vredessituatie is het Congolese rechtssysteem net als de rest van het staatsapparaat geruïneerd. De hervorming van het gerecht wordt beschouwd als een van de belangrijkste veranderingen om het land weer op de rails te krijgen en groeiperspectieven te bieden. De belangrijkste schenkers proberen daar ook toe bij te dragen. Met deze structurele hervorming wil men niet alleen de werking van een belangrijk segment van het staatsapparaat verbeteren, men wil ook komen tot een echte democratisering (daadwerkelijke scheiding van de machten). Daarnaast wil men ook dat de rechten van de mens worden nageleefd, en op lange termijn denkt men zelfs aan de invoering van een rechtsstaat. Het duurt echter lang voor er concreet iets wordt gedaan. Bepaalde aspecten van de hervorming worden duidelijk geblokkeerd of vertraagd door de machtshebbers, terwijl andere zaken in de vrieskast blijven omdat ze ingaan tegen de gewoonten en gebruiken van de juridische sector. Zaken veranderen zonder dat ze verbeteren en justitie hervormen blijkt noodzakelijk indien men een relevante strategie wil vinden om initiatieven te verwezenlijken. Daarom is deze hervorming – zoals vele andere in de DRC – een gelegenheid om opnieuw na te denken over de hervormingen inzake het bestuur, om na te gaan welke concrete mogelijkheden er zijn, maar ook in het kader van een heropbouw na de conflicten en de politieke instabiliteit.

6. Arnaud Zacharie

Schuld en ontwikkeling

Na een korte bloeiperiode tijdens de periode 1967-1972 raakte de Congolese economie in verval als gevolg van de 'Zaïrisering' en het uitbreken van de buitenlandse schuldcrisis begin jaren '80. Ondanks de herhaaldelijke ingrepen en de invoering van een structureel herstelprogramma is de toestand er alsmaar op achteruit gegaan tot op het einde van de Koude Oorlog en tot Mobutu brak

met de internationale gemeenschap. Na een decennium van plunderingen en oorlogen heeft de DRC haar buitenlandse financiële positie moeten regulariseren om opnieuw aansluiting te vinden bij de internationale financiële circuits. Dit leidde tot een gigantische herstructureringsoperatie van haar buitenlandse schuld in 2002, en vervolgens tot een macro-economisch stabilisatieprogramma, een groeistrategie en een strategie om de armoede in te dijken. Men gaat ervan uit dat die strategieën nog sterker werken door de gedeeltelijke daling van haar buitenlandse schuld. Ondanks deze programma's en de dalende schulden blijft de economische en maatschappelijke toestand uiterst fragiel. Het ziet er gezinszins naar uit dat het land in 2015 de millenniumdoelstellingen zal halen. Het armoede- en ondervoedingspercentage nam sterk toe sinds begin jaren '90, ondanks het enorme landbouwpotentieel. De uitdaging voor de Congolese regering bestaat erin om de staat opnieuw op te bouwen en om de economische en maatschappelijke ontwikkeling aan te moedigen in een multipolaire wereld waar mogelijkheden wedijveren om de natuurlijke bronnen te ontginnen.

7. Hans Hoebeke, Henri Boshoff & Koen Vlassenroot

Hervorming van de veiligheidssector

Het veiligheidsaspect op zich is ook een van de uitdagingen voor de heropbouw van de staat en de ontwikkeling van een democratische ruimte binnen de DRC. Tijdens de overgangperiode en na de verkiezingen bleef de vooruitgang in de hervormingsprogramma's van de veiligheidssector uiterst beperkt. De bevolking wordt nog steeds geconfronteerd met tal van plunderende veiligheidsdiensten. De veiligheidssituatie blijft problematisch door twee grote haarden die zorgen voor instabiliteit: de provincies van het oosten en de provincie van Beneden-Congo. In januari 2008 ging er een conferentie door om de vrede te herstellen in het oosten van Congo. Dit leidde tot een eerste kans om de zaken grondig aan te pakken. De concrete aanpak legde echter onmiddellijk de zwakke punten van de Congolese staat bloot. Naast de spanningen die eigen zijn aan elke conflictsituatie verwijst de aanhoudende onzekerheid in dit land ook naar fundamentele problemen die rechtstreeks te maken hebben met het bestuur van de staat, met name corruptie en het uitvoeren van beleidsstrategieën die aanzetten tot plunderen. Het falende bestuur van de staat door de regerende klasse mag dan misschien wel duidelijk zijn, toch draagt ook de internationale gemeenschap die zich massaal heeft geëngageerd om de Congolese instellingen te ondersteunen een stuk verantwoordelijkheid. Dit hoofdstuk beschrijft de uitdagingen, geeft een overzicht van de geleverde inspanningen inzake hervorming en veiligheid, en stelt een analyse voor van de politieke aspecten die daarmee verband houden. In dit hoofdstuk gaat men ook op zoek naar de oorzaken van de conflicten en men gaat ook na welke impact ze hebben op de stabiliteit van het land. Ten slotte komen in dit hoofdstuk ook de problemen aan bod aangaande de acties van de internationale gemeenschap die een rechtstreekse invloed hebben op de stabilisatiestrategieën.

8. Xavier Zeebroek

De Monuc

De geschiedenis van het Congolese conflict en de Monuc zijn al sinds 1999 met elkaar verweven, in goede en in kwade dagen. De voortdurende uitbreiding van het mandaat van de VN bewijst de stille machtsopmars van de internationale gemeenschap in dit land dat aan een infuus ligt. Ondanks de prille vooruitgang op het vlak van veiligheid en het ontegensprekelijk succes van de verkiezingen heeft de gestage politieke overgang (2003-2006) niet geleid tot fundamentele veranderingen zoals ontwapening, een hervorming van de veiligheidssector, het einde van de straffeloosheid of goed bestuur. De Congolese staat blijft niettemin afhankelijk van de VN en van de landen die op vele vlakken steun bieden (veiligheid, justitie, gezondheid, onderwijs, vervoer, media, ...), en tegelijkertijd ziet de nieuwe politieke klasse nu nog gemakkelijker af van haar verbintenissen ten aanzien van de internationale gemeenschap, omdat deze laatste alomtegenwoordig is in het land. Hoe sterker de vredesmacht Monuc wordt, hoe meer zij net als een minimaal goed bestuur onmisbaar wordt voor het behoud van de vrede. En hoe moeilijker het wordt om het land te verlaten. En toch zal men uit dit dilemma moeten zien te geraken, want zowel de kosten als de missie van de moderne vredes machten laten niet toe dat men vast blijft zitten in een dergelijke eindeloze situatie.

9. Alexandra Bilak

De burgermaatschappij en de staat

De conflicten in de DRC zijn het gevolg van een patrimoniaal bestuursstelsel dat hun ontstaan en instandhouding verklaart. Dit politiek stelsel heeft een impact op de burgermaatschappij, want op enkele uitzonderingen na zien we hier dezelfde opbouw- en functioneringsmechanismen spelen als op het staatsniveau. De resultaten van de burgermaatschappij om de conflicten om te buigen zijn eerder matig: de organisaties van de burgermaatschappij moeten afrekenen met de zwakheden van het gebied, er is geen goede analyse van de problematiek en het ontbreekt de organisaties aan specialisatie en adequate ondersteuning om de geïnstalleerde macht op efficiënte wijze positief te veranderen en om voldoende slagkracht te hebben op lange termijn. Slechts enkele organisaties in het oosten van het land hebben getracht om die taak tot het einde te volbrengen: door het conflict grondig en deskundig te analyseren, door nauwkeurig de actoren van het conflict te identificeren en de factoren die het conflict mogelijk hebben beïnvloed, door te zoeken hoe men de relatie burgermaatschappij-staat nieuw leven kan inblazen via mobilisatie-initiatieven en geloofwaardige pleidooien, tonen zij aan dat er wel degelijk een interventieruimte van politieke aard bestaat voor de burgermaatschappij, en dat dit met voldoende investeringen en systematiek kan leiden tot een bijdrage voor de heropbouw, en tot een situatie waarbij de Congolese staat zijn verantwoordelijkheid neemt.

10. Marie Mazalto

De mijnbouwindustrie

Weinig landen op het Afrikaanse continent beschikken over zo veel natuurlijke rijkdommen als Congo. En toch is dit land verzeild geraakt in een spiraal van verarming die ook te maken heeft met de manier waarop deze natuurlijke rijkdommen benut worden. Sinds 2002 staat de mijnbouwindustrie, die door de internationale financiële instellingen naar voren wordt geschoven als een sterke groeifactor, centraal in de nationale strategie voor armoedebestrijding. In het kader van de ontwikkelingsprogramma's geven deze instellingen dan ook impulsen voor een snelle en grondige hervorming van deze industrie. Naast de goedkeuring van een nieuwe mijnwet worden ook de instellingen hervormd. Deze maatregelen worden bestempeld als een prioriteit om het bestuur te saneren, de efficiëntie van de staat te versterken en privé-investeerders aan te trekken. Enkele jaren na de herstructurering van het wettelijke en institutionele kader, speelt de mijnbouwindustrie een teleurstellend kleine rol in de ontwikkelingsdynamiek. Blijkbaar hebben de eerste hervormingen geleid tot de goedkeuring van normen die nauwelijks rekening houden met de realiteit en behoeften van de industrie, en dit vooral in de domeinen die als cruciaal beschouwd worden om de doelstellingen van sociale en economische ontwikkeling te bereiken, en om garanties te bieden voor de bescherming van het milieu. Gezien de aard en de omvang van de rol die de diverse actoren spelen in het hervormingsproces, stelt de analyse vragen bij de verdeling van de verantwoordelijkheden, van bij het ontwerp tot de toepassing.

11. Marie-Soleil Frère

De media

De media zijn strategisch belangrijk voor het handhaven van de vrede, de democratie en het staatsburgerschap in de failliete staten. De belangstelling van de internationale gemeenschap voor de Congolese media is de voorbije tien jaar gegroeid en leidde tot tal van initiatieven. Gespecialiseerde operatoren voerden er programma's in. Dit hoofdstuk kwam tot stand na vier jaar observatie van projecten die men in het leven riep ten gunste van de actoren van de mediasector in de DRC, en de bedoeling bestaat erin een overzicht te geven van de diverse en de uiteenlopende opties van de verschillende operatoren en verhuurders, want vaak handelen zij volgens een opgelegde concurrentiële logica. De analyse zal aandacht besteden aan de situatie van de Haute autorité des médias en van de Groupe inter-bailleurs Médias. Uit de ervaring van de groep blijkt niet alleen dat de kloof tussen theorie en praktijk heel groot is, het ziet er ook naar uit dat een afgesproken tussenkomst van verhuurders nog ver van de realiteit af staat. Omdat de publieke en private actoren van de Congolese media geconfronteerd worden met partners van wie de strategische opties, de conceptuele benaderingswijzen en de methodologische vereisten uiteenlopen, hebben zij geleerd om slim te werk te gaan om binnen dat gevarieerd kluwen van goede

bedoelingen de middelen te vinden om hun eigen strategieën te ontwikkelen. Dit leidde wel tot een zekere vooruitgang, maar de structurele uitdagingen die de ontwikkeling van de lokale media in de weg staan, zijn er nog steeds. Om deze uitdagingen aan te gaan zijn er niet alleen financiële middelen nodig die de stipte injecties overschrijden, er moet ook een duidelijk overzicht komen van wat er werd gedaan, rekening houdende met alle mogelijke strategieën binnen de sector, en met een politieke visie en inzet op lange termijn.

12. Eric Tollens

Voedselveiligheid

Een welvarend Congo is zo goed als ondenkbaar zonder een grondige sanering van de landbouwsector. Dit is essentieel voor de macro-economische ontwikkeling en de verbetering van de voedselveiligheid voor de bevolking op het platteland en in de steden. Maar omdat slechts 1,7% van het nationaal budget aan landbouw wordt besteed, beschikt de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling niet over de nodige middelen om zijn officieel bekendgemaakte ambities waar te maken. Net als in andere basissectoren worden de weinige inspanningen voor de productie en verkoop van voedingsmiddelen geleverd door de buitenlandse technische en financiële partners. De landbouwontwikkeling heeft gevolgen voor toelevering en afname en een vermenigvuldigend effect en blijft zo een essentiële voorwaarde voor een sterkere economische groei die het welzijn van de verarmde bevolking zou kunnen verbeteren. Eerst wordt deze context geschetst en daarna belicht dit hoofdstuk het probleem van het gebrek aan landbouwkundige statistieken, de tendensen in de voedingsimport en -investeringen, de acties van de FAO, het PAM en andere partners. De informatie in dit hoofdstuk geeft weinig reden tot optimisme. De overgang van humanitaire en noodhulp naar een stabiele en duurzame economische ontwikkeling is immers mislukt. Veel openbare en private investeringen worden bestudeerd, maar de grote sprong voorwaarts laat op zich wachten: dat zorgt nu al voor teleurstelling, zowel bij de bevolking als bij de leden van de regering.

13. Gauthier de Villers

Een semivoogdijschap

Sinds het begin van de ambtstermijn van president Joseph Kabila in januari 2001 tot de algemene verkiezingen in de tweede helft van 2006 werd de DRC onder een internationaal semivoogdijschap geplaatst. De internationale actoren hebben krachtadig ingegrepen door financieringen toe te kennen en juridische teksten en overheidsprogramma's te 'inspireren', maar de toepassing van de wetten en programma's bleef onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de nationale overheden vallen. Dit semivoogdijschap heeft wel een duidelijk resultaat opgeleverd, de organisatie van geloofwaardige verkiezingen. Op de andere vlakken (bestuur, hervorming van het leger, economische

wederopbouw) heeft de internationale aanpak gefaald of tot beperkte en broze resultaten geleid. En de hooggespannen verwachtingen voor de verkiezingen werden niet ingelost. Deze verkiezingen hebben niet geleid tot de vorming van een democratische rechtsstaat met een goed bestuur. Sinds de verkiezingen worden de politici wel op een andere manier verkozen en de Congolese leiders gebruiken hun 'democratische legitimiteit' nu om de druk van buitenaf te verminderen. Door deze veranderingen en de ontwikkelingen op regionaal en mondiaal niveau lijkt Congo een nieuwe bladzijde te hebben omgeslagen.

14. Lye M. Yoka

De Congolese visie op ontwikkeling

Hoe denken de inwoners van Kinshasa over de ontwikkelingsstrategieën? Hoe groot is de impact ervan? Beantwoorden die aan de dringende behoeften van de algemene bevolking? Aan de hand van die vragen bekijkt de auteur deze strategieën met een kritische blik en hij ontdekt een grote leemte: de culturele dimensie en dan vooral de kwestie van de mentaliteit, die niet goed ingeschat wordt door de ontwikkelingsexperts. Ook de concepten 'welzijn', 'geluk', 'informeel' en 'ontwikkeling' die deze experts aanhalen, worden gerelativeerd door de Congolezen, vooral tegen de achtergrond van de huidige crisis die vele vormen aanneemt. Het informele aspect is zo doorgedrongen in alle domeinen van het sociale leven dat dit geleid heeft tot nieuwe vormen van solidariteit en verdeling van de rijkdommen binnen de clans; dit compenseert het gebrek aan een dimensie van (her)verdeling in het nationale ontwikkelingsbeleid (dat gedeeltelijk gebaseerd is op de aanbevelingen van de Wereldbank en het IMF). Deze analyse is dan ook een pleidooi aan de sociaaleconomische evaluatoren om hun methodes te herzien (beperkt tot een kwantificering van de materiële rijkdommen) en meer indicatoren te hanteren in een poging om, waarom niet, het BNG te meten (Bruto Nationaal Geluk).

Reform in the Congo: Expectations and Disillusion

CHAPTER SUMMARIES

1. Theodore Trefon

Expectations and disillusion

Initiatives and projects to rehabilitate the Congolese state (re-establishing security, poverty reduction, improving governance and macroeconomic management and rebuilding infrastructure) have failed. International actors and Congolese authorities share responsibility for this failure. Strategies superficially respond to symptoms without addressing the real problems: violence that emerges from deep rooted historical factors, social imbalances, institutional weakness, corruption, diverging perceptions of the need for change... Through an analysis of the strategies, agendas and weaknesses of Congolese and international actors, the introduction explains the reasons for this failure. It begins by putting into perspective the various rationales regarding the rehabilitation of failed states in general, then presents the political situation and general process of reform in the DRC. The socio-political and socio-cultural context is presented to show that many Congolese would lose their positions of authority were reform to truly take place. Examples that reveal how these leaders are involved in hindering, impeding, and even sabotaging reform are provided. The introduction closes with a brief synthesis of all chapters, which highlights an assessment that recurs throughout the book: the balance between the utopia of what is desirable and the pragmatism of what is feasible remains elusive.

2. Roland Pourtier

Territory and the state

The hypothesis of this chapter is that the political and institutional rehabilitation of the Congolese state depends on the reconstruction of its territory. First comes the rebuilding of transportation infrastructure, an indispensable precondition for the physical reunification of a shattered country. The challenge is significant because the Congo is confronted by centrifugal tensions: it lacks a geographic centre and its most peripheral regions are densely populated and economically dynamic. The state's rehabilitation will depend in large part on its capacity to reunite a territory whose natural tendency toward fragmentation has been exacerbated by years of conflict. The requirements for revitalizing spatial bonds must be fulfilled at the national, provincial and local levels. The success of postconflict policies will depend on the country's capacity to mobilize and distribute fairly its abundant resources because governance and territorial supervision are inextricably linked.

3. Léon de Saint Moulin

Elections

This chapter presents the DRC's socio-political landscape while emphasizing its diversity as expressed through voter registration, elections, and referendum and election results. Analysis shows that the east-west divide reflected in the 2006 election results corresponds neither to any major structure of society nor to an essentially ethnic opposition. Electoral results confirm the profound transformation of ethnic sentiments and the new structuring of society. They also reveal a wide gap between political leaders and the population. Even though 33 candidates ran for president, the vote was not fragmented. This testifies to the development of civic consciousness, rooted in a true socio-cultural evolution that acts as a regulating force. Finally, analysis of the election results shows that the people's confidence in the political future is founded on real progress because people are collectively becoming an important actor in the Congo's socio-political landscape. In spite of these advances, profound transformations are still necessary to improve the quality of life of ordinary Congolese.

4. Michel Liégeois

Decentralization

The 2005 Congolese constitution provides for an ambitious decentralization process. This is a decisive step in the country's political and administrative organization following a decade of conflict. This new institutional orientation aims to transform the Congo into a federal state. The decentralization objective is rich in potential, but there are risks and challenges. This chapter analyzes five dimensions of the decentralization project: (i) the appropriation of the new constitution by Congolese political actors; (ii) the complex entanglement of pragmatic and political aspects; (iii) taxation and how provinces and decentralized entities acquire the necessary revenue to function and exercise new responsibilities delegated to them by the constitution; (iv) political polarization between partisans of the centralized state and advocates for a federal structure to facilitate decentralization immediately; and (v) the essence of the role played by the DRC's international partners given their support of decentralization.

5. Thierry Vircoulon

Legal reform

In the wake of war and a political transition teetering between war and peace, the Congolese legal system, like the rest of the state apparatus, is in ruins. Legal reform has been identified as one of the key changes likely to put the country on track toward development and the rule of law. Major donors are trying to contribute. This structural reform is not limited to improving the functioning of a crucial branch of the state apparatus; it also aims to establish democratization (a true separation of powers), respect for human rights and, eventually, the rule of law. Progress is slow: clearly, some aspects of reform are impeded or stymied

by the administration; other goals remain at the level of discourse because they clearly go against the legal realm's customs and practices. Things are changing but without noticeable improvement: though legal reform is indeed necessary, a pertinent strategy for its achievement has not been found. This particular reform's stalemate invites a rethinking of the global nature of governance reforms, from the point of view of the means of their implementation and that of their applicability, in the context of post-war reconstruction and the DRC's political fragility.

6. Arnaud Zacharie

Debt and development

After the brief economic boom of 1967-1972, the failure of 'Zairianization' and the emergence of the 1980s debt crisis, the Congolese formal economy nearly collapsed. It continued to deteriorate despite repeated debt rescheduling and structural adjustment until the end of the Cold War and the international community's break with Mobutu. Following a decade of plunder and wars, the DRC had to stabilize its financial position to reconnect to international financial channels. A massive debt restructuring programme was instituted in 2002, followed by a macroeconomic stabilization programme and a development and poverty reduction strategy accompanied by partial debt relief. Despite these measures, the economic and social situation remains very fragile and the country is far from achieving its Millennium Development Goals for 2015. Rates of poverty and malnutrition have increased severely since the early 1990s in spite of the country's enormous agricultural potential. A major challenge for the Congolese government is the reconstruction of the state and the promotion of economic and social development in a multipolar world where multiple actors compete for the country's natural resources.

7. Hans Hoebeke, Henri Boshoff and Koen Vlassenroot

Security reform

Security is at the heart of the challenge to rebuild the state and create a democracy in the DRC. During the transition period and following the elections, reform of the security sector has been extremely limited. The population remains at the mercy of predatory security services. The security situation is particularly bad in Bas-Congo and the eastern provinces. A January 2008 conference to re-establish peace in eastern Congo was a first opportunity to address the matter seriously. However, the implementation stage of security restoration measures revealed the Congolese state's weaknesses throughout the whole country. Persistent insecurity is above all the result of management shortcomings, especially corruption and predatory policies. Though the deficiencies of the governing class's management of the state are obvious, the international community, which has invested enormously in Congolese institutions, carries some of the blame. This chapter aims to describe the challenges, assess reform

efforts, and analyse the political stakes. It considers factors either endogenous (causes of conflicts and impact on internal stability) or exogenous (stabilization strategy implementation problems attributable to failings of the international community).

8. Xavier Zeebroek

MONUC

MONUC's role in the Congo conflict began in 1999. Repeated reinforcement of the UN mission's mandate demonstrates the international community's gradual increase of authority in this aid dependent country. In spite of fragile progress in security and the undeniable success of the elections, the 2003-2006 political transition did not meet fundamental priorities: disarmament, security reform, an end to impunity, and the establishment of good governance. The Congolese state remains extremely dependent on the UN and donor countries in sectors where it should assert its strength (security, law, health, education, transport, media, etc.). At the same time, the presence of MONUC paradoxically exonerates the new government from its responsibilities. The more MONUC participates in providing security and a minimum of good governance, the more it becomes indispensable, undermining its own exit strategy. MONUC cannot leave Congo (this would create a serious security vacuum) but cannot stay either (because of costs and the risk of getting bogged down in an endless conflict). This chapter describes this dilemma.

9. Alexandra Bilak

Civil society and the state

Conflict in the Congo is the result of patrimonial governance. This political system has repercussions for civil society, which mimics the configuration and workings of the state. The assessment of civil society in terms of conflict resolution is mixed. Owing to a lack of adequate support and capacity (specialized knowledge, administrative and analytical competence), very few civil society organizations are in a position to demand positive change from the state or exert a significant long-term impact. A few organizations in the country's east have, however, attempted this in a comprehensive way (carrying out thorough conflict analyses, identifying actors and possible sources of influence, and aiming to reconfigure the relationship between civil society and the state through mobilization initiatives and credible advocacy). The achievements of these organizations prove that civil society does have a place for political intervention and that with enough investment and systematization, civil society can contribute to the reconstruction and accountability of the Congolese state.

10. Marie Mazalto

Mining

The Congo is one of Africa's richest countries in terms of natural resources. Paradoxically, it is overwhelmed by a spiral of pauperization associated with natural resource exploitation. Along with other major reform strategies in 2002, mining sector reform was perceived as a catalyst of growth by international financial institutions and was placed at the centre of the national poverty reduction strategy. In the context of ambitious development programmes, these institutions encouraged rapid and comprehensive reform of the mining sector. Institutional reform was expected to follow the adoption of the new mining code. These measures were presented as priorities for streamlining governance, reinforcing state efficiency and attracting private investors. Renovation of the legal and institutional framework and the participation of the mining sector in broader development dynamics have produced disappointing results. The first reform phase was based on norms ill-adapted to the sector's realities and needs. This is especially obvious with respect to the achievement of social and economic development goals and environmental protection. This chapter puts into perspective the roles and responsibilities of Congolese and internal actors in mining sector reform strategies, from conception to implementation.

11. Marie-Soleil Frère

Media

The media play a strategic role in the creation of peace, democracy and citizenship in failed states. The international community's interest in the Congolese media has grown in the past ten years and has given rise to many specialized initiatives. Based on four years of observation of projects led by media actors in the DRC, this chapter reveals the diverging agendas of, and competition between, local actors and international donors. The analysis focuses on the *Haute Autorité des médias* and *Groupe Inter-bailleurs des médias*. The experience of the latter demonstrates a wide gap between theoretical announcements and practical achievements; it also proves that concerted donor action in the media sector is far from being reality. Pitted against international partners whose strategic options, conceptual approaches, and methodological requirements differ significantly, Congolese media actors have designed their own cunning strategies to serve their personal interests and professional agendas. Support of the media sector has produced some positive results, but the real structural challenges that handicap local media development remain. Resolving these challenges requires additional and significant financial investment, a lucid assessment of what has succeeded and what has failed, long-term vision and political commitment.

12. Eric Tollens

Food security

It is difficult to imagine a prosperous Congo without a major rehabilitation of the agricultural sector. Macroeconomic development and food security improvement for rural and urban populations depend on it. But with only 1.7% of the national budget devoted to agriculture, the Ministry of Agriculture and Rural Development simply does not have the means to achieve its officially declared ambitions. As in other fundamental sectors, the little there is for the production and commercialization of food supplies is implemented by technical partners and foreign donors. Agricultural development and its intricate links with other priorities (such as transportation and decentralization) is a prerequisite to the economic growth that could improve the well-being of the impoverished masses. This chapter presents the food and agriculture context, outlines the problems related to the dearth of agricultural statistics, describes food importation and investment tendencies, and ends with an analysis of activities carried out by the FAO, PAM and other international partners. Information presented in this chapter does not allow for an optimistic conclusion because it shows that the transition from humanitarian and emergency aid to stable and sustainable economic development has failed. Public and private investment is being discussed but the 'great leap forward' has not taken place. The absence of improved food security and agricultural reform is already creating disillusionment among ordinary people and the government.

13. Gauthier de Villers

A Semi-trusteeship government

From the moment Joseph Kabila became president in 2001 until the holding of general elections in the second half of 2006, the DRC government functioned under a system of international trusteeship. International actors intervened heavily by granting funds and 'inspiring' legal texts and government programmes. Nonetheless, national authorities maintained the responsibility for implementing laws and programmes. The trusteeship arrangement led to the holding of credible elections. In other realms (governance, armed forces reform, economic rebuilding), international action failed or produced only limited and fragile results. Expectations fuelled by the elections proved misleading because the latter did not lead to the establishment of a lawful democratic state with a capacity to govern. The elections did however change how political elites are chosen. Following the elections, Congolese authorities have used their new 'democratic legitimacy' to avoid external pressures. The Congo, given these changes and the changing regional and global context, appears to have entered a new era.

14. Lye M. Yoka

Congolese perceptions of development

How are development strategies perceived by ordinary Congolese? What is their real impact? Do they meet the urgent needs of most citizens? By addressing such questions, this postscript critiques development and reform strategies, revealing a significant oversight: the cultural dimension, especially perceptions that are not sufficiently understood by development experts. The concepts of ‘well-being’, ‘happiness’, ‘informality’ and ‘development’ are seen as being relative by the Congolese, particularly in the context of the unending social, political and economic crisis. ‘Informality’ has become such an important social reality that it has transformed solidarity patterns and ways of sharing wealth within families and clans. This transformation compensates for the absence of the kind of (re)distribution advocated by national development policies (some of which are inspired by World Bank and IMF recommendations). This contribution is a plea for cultural pertinence when carrying out socio-economic evaluation. As classic quantification criteria do not make sense in the Congo, why not evaluate ‘development’ according to Gross National Happiness?

LES CAHIERS AFRICAINS AFRIKA STUDIES

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, 2009, 478 p., 42 €.

2007

TREFON, Theodore, *Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits de Lubumbashi*, n° 74, 161 p., 15 €.

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Villes d'Afrique. Explorations en histoire urbaine*, n° 73, 253 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, 379 p., 31 €.

2005

de LAME, Danielle et DIBWE DIA MWEMBU, Donatien, *Tout passe. Instantanés populaires et traces du passé à Lubumbashi*, n° 71, 2005, 330 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, 405 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, 472 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, 326 p., 29,50 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Ordre et désordre à Kinsbasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, n° 61-62, série 2003, 252 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/Kinsbasa*, 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, *Kinsbasa, 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, *Fixi 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 Kinsbasa. 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 VEHAEGEN, 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'écatombe 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 CNCND, 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 swabili*, 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, *Zaïre 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 fictie- 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. (éd.), *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, E. et THIJS, M., *Inventaire des études africaines en Belgique. Inventaris van de Afrika studies in België*, n° 7-8, 1985, 303 p. (épuisé).

VERHEUST, Th., *Portraits de femmes : les intellectuelles zairoises*, n° 6, 10/1985, 150 p., (photocopie), 13 €.

WILLAME, J.-C., *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zairoises (1978-1984)*, n° 5, 1985, 112 p. + annexes, 12 €.

RAULIER, A., *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, J.-C., *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 zairoise 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 €.

JEWISIEWICKI, B., *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, B., *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 €.

1982

CEDAF - ASDOC - Central Africa Project, *Les Relations États-Unis/Zaïre : documents d'histoire diplomatique (1960-1967)*, Bruxelles (Belgique), New York (États-Unis), n° 7-8, 1982, 159 p., 12 €.

MAISON AFRICAINE, AFRIKA-HUIS, *Étudiants africains en Belgique*, n° 6, 1982, 73 p., 12 €.

REYNTJENS, F., *Bibliographie juridique du Rwanda*, n° 5, 1982, 51 p., 12 €.

VANDERLINDEN, J., *La Constitution du Nigeria - du 21 septembre 1978 - acte de foi ou d'inconscience ?*, n° 3-4, 1982, 94 p., 12 €.

ASCH, S., *Étude sociodémographique de l'implantation et la composition actuelles de la congrégation kimbanguiste (Zaire)*, n° 1-2, 1982, 92 p., 12 €.

1981

VERHAEGEN, B., *Le Centre extra-coutumier de Stanleyville (1940-1945)*, n° 8, 1981, 68 p., 12 €.

VELLUT, J.-L., *Les Bassins miniers de l'ancien Congo belge. Essai d'histoire économique et sociale (1900-1960)*, n° 7, 1981, 70 p., 12 €.

La Dépendance et le transfert de technologie. 3^e journée d'Études du CEDAF, 20 janvier 1981, n° 5-6, 1981, 131 p., 12 €.

VERHEUST, Th. (présenté par), *Enquête démographique par sondage 1955-1957 - Province orientale - District de l'Ituri - District du Bas-Uele*, n° 4, 1981, 70 p., 12 €.

WALLE SOMBO BOLENE, *L'Histoire politique des Topoke à Kisangani (Haut-Zaïre) des origines à 1964*, n° 3, 1981, 59 p., 12 €.

KATWALA GHIFEM, *Blockage Mechanisms, Disincentives, and Economic Crisis in Zaire: the Role of the West*, n° 2, 1981, 66 p., 12 €.

MUDIMBE VUMBI YOKA, *Visage de la philosophie et de la théologie contemporaines au Zaïre*, n° 1, 1981, 44 p., 12 €.

1980

BIFUKO BAHARANYI, *Post independence Rural Development: The Kigoma District in Western Tanzania*, n° 8, 1980, 67 p., 12 €.

NYUNDA YA RUBANGO, *Les Principales Tendances du discours politique zaïrois (1960-1965)*, n° 7, 1980, 72 p., 12 €.

Contribution à l'étude des mouvements d'opposition au Zaïre : le FLNC, n° 6, 1980, 41 p., 12 €.

LEFEVRE, P. et PEEMANS, F., *Les Sociétés coloniales belges : Archives et données bibliographiques (1855-1960)*, n° 4-5, 1980, 95 p., 12 €.

GREENLAND, J., *Western Education in Burundi 1916-1973: The Consequence of Instrumentalism*, n° 2-3, 1980, 126 p., 12 €.

WILLAME, J.-C., *Le Secteur multinational au Zaïre*, n° 1, 1980, 66 p., (photocopie), 12 €.

1979

BISHIKWABO CHUBAKA, *Notes sur l'origine de l'institution du Bwami et fondements du pouvoir politique au Kivu oriental*, n° 8, 1979, 37 p. (épuisé).

D'HONDT, W., MAGABE, M. et WEHRMULLER, G., *La Perception du rôle du père par les adolescents de la ville de Bukavu*, n° 6-7, 1979, 37 p., 12 €.

ABEMBA BULAIMU, *Le Mode de production lignager face à la traite arabe et à la colonisation. Le cas des collectivités locales du Maniema*, n° 6-7, 1979, 56 p., 12 €.

NEWBURY, D., *Kamo and Lulambo: Dual Genesis Traditions on Ijwi Island (Zaire)*, n° 5, 1979, 47 p. 12 €.

KALALA NKUDI, *Le libvakoy des Mbole du Lomami : essai d'analyse de son symbolisme*, n° 4, 1979, 33 p., 12 €.

WILS, W., CARAEL, M. et TONDEUR, G., *Le Kivu montagneux, surpopulation, sous-nutrition, érosion du sol*, n° 2-3, 1979, 73 p., 12 €.

MULIER, F., *La Coopération technique belge dans l'enseignement zaïrois*, n° 1, 1979, 69 p., 12 €.

1978

NGOKWEY NDOLAMB, *Le Désenchantement enchanteur ou d'un mouvement religieux à l'autre*, n° 8, 1978, 41 p., 12 €.

LLOYD, T., *Introduction à l'histoire économique des Azande-Avongara de la région Nil-Zaïre d'Afrique centrale*, n° 7, 1978, 35 p., 12 €.

GOULD, D., *From Development Administration to Underdevelopment Administration. A Study of Zairian Administration in the Light of Current Crisis*, n° 6, 1978, 34 p., 12 €.

JEWSIEWICKI, B., *Histoire économique d'une ville coloniale. Kisangani 1887-1960*, n° 5, 1978, 44 p., 12 €.

VERHEUST, Th. (présenté par), *Enquête démographique par sondage 1955-1957 - Province orientale - District de Stanleyville et district du Haut-Uele*, n° 4, 1978, 107 p., 12 €.

VAN DER STEEN, D., *Élections et réformes politiques au Zaïre en 1977 - Analyse de la composition des organes politiques*, n° 2-3, 1978, 97 p., 12 €.

MULYUMBA WA MAMBA, *Aperçu sur la structure politique des Balega-Basile*, n° 1, 1978, 62 p., 12 €.

1977

KASONGO NGOYI MAKITA MAKITA, PUATI ABIOSSENDE M'PETI, VERHAEGEN, B. et VERHEUST, Th., *Les Étudiants et les élèves de Kisangani (1974-1975) : aspirations, opinions et conditions de vie*, n° 7-8, 1977, 128 p., 12 €.

POPELIER, G. H., *Nature et évolution de l'agriculture zaïroise (1958-1975)*, n° 6, 1977, 49 p. (épuisé).

VAN DER STEEN, D., *Échanges économiques extérieurs du Zaïre : dépendance et développement*, n° 4-5, 1977, 122 p. (épuisé).

TOWNSEND, Ph., *Les Jeux de Mankala au Zaïre, au Rwanda et au Burundi*, n° 3, 1977, 76 p., 12 €.

KANKUENDA M'BAYA, *Les Industries du pôle de Kinsbasa - Réflexion sur la stratégie des pôles de croissance en pays africains*, n° 1-2, 1977, 164 p., 12 €.

1976

STEEL, K., *Considérations critiques sur la convention de Lomé*, n° 7-8, 1976, 42 p., 12 €.

ROSSIE, J.-P., *Bibliographie commentée de la communauté musulmane au Zaïre des origines à 1975*, n° 6, 1976, 38 p., 12 €.

DE LANNON, D., GATARAIHA MAJINYA et KANGAFU GUDUMBAGANA, *Aspects de la réforme administrative au Zaïre. L'administration publique et la politique de 1965 à 1976*, n° 4-5, 1976, 125 p. (épuisé).

SMITH, R. E., *L'Administration coloniale et les villageois. Les Yansi du nord de Bulungu 1920-1940 (Zaïre)*, n° 3, 1976, 113 p., 12 €.

HULL, G., *Université et État : l'UNAZA-Kisangani*, n° 1-2, 1976, 113 p., 12 €.

1975

NKIERE BOKUNA MPA, *L'Organisation politique traditionnelle des Basakata en république du Zaïre*, n° 7-8, 1975, 45 p., 12 €.

LOVENS, M., *L'Effort militaire de guerre du Congo belge (1940-1944)*, n° 6, 1975, 34 p., (photocopie), 12 €.

YOGOLELO TAMBWE, *Introduction à l'histoire des Léga. Problèmes et méthodes*, n° 5, 1975, 27 p., 12 €.

HUBBARD, M., *À la recherche des Mangbetu (Haut-Zaïre)*, n° 4, 1975, 37 p., 12 €.

ELOKO NONGO OTSH, *Les Structures inconscientes de la « Voix du Congolais » (1959)*, n° 2-3, 1975, 81 p., 12 €.

KANYINDA LUSANGA, M. T. M., *Le Phénomène de la colonisation et l'émancipation des institutions sociopolitiques traditionnelles au Zaïre*, n° 1, 1975, 53 p., 12 €.

1974

LEROY, F. J., *Répertoire des périodiques en cours de publication au Zaïre en 1974*, n° 8, 1974, 40 p., 12 €.

MULAMBU MVULUYA, *Cultures obligatoires et colonisation dans l'ex-Congo belge*, n° 6-7, 1974, 99 p., 12 €.

TURNER, Th. et WEMBOLUA KASONGO, *Le Vandisme (Sankuru-Zaïre) et sa signification politique*, n° 5, 1974, 39 p., 12 €.

LOVENS, M., *La Révolte de Masisi-Lubutu (Congo belge, janvier-mai 1944)*, n° 3-4, 1974, 154 p. (épuisé).

DE ROP, A., *La Littérature orale monga. Synthèse et bibliographie*, n° 2, 1974, 36 p., 12 €.

VERHEUST Th., *L'Enseignement en république du Zaïre*, n° 1, 1974, 47 p. (épuisé).

1973

MULUMBA LUKOJI, *Le Service de la dette publique de l'ex-Congo belge : le cas des dettes financières*, n° 9-10, 1973, 68 p., 12 €.

MULYUMBA WA MAMBA, *Les Proverbes, un langage didactique dans les sociétés africaines traditionnelles. Le cas des Balega-Basile*, n° 8, 1973, 50 p., 12 €.

GEUNS, A., *Bibliographie commentée du prophétisme kongo*, n° 7, 1973, 81 p., 12 €.

FETTER, B., *L'UMHK 1920-1940 : la naissance d'une sous-culture totalitaire*, n° 6, 1973, 40 p. (épuisé).

MUTWALE-MUYIMBE, *Les Sources publiques de financement de l'EIC (1885-1907)*, n° 5, 1973, 67 p., 12 €.

SHERILL, M., *Unilever et l'Afrique*, n° 4, 1973, 48 p. (épuisé).

CART, H. Ph., *Étudiants et construction nationale au Burundi (1962-1969)*, n° 2-3, 1973, 93 p., 12 €.

TURNER, Th., *La Politique indigène du Congo belge. Le cas du Sankuru*, n° 1, 1973, 62 p. (épuisé).

1972

FECI, D., *Vie cachée et vie publique de S. Kimbangu selon la littérature coloniale et missionnaire belge*, n° 9-10, 1972, 84 p., 12 €.

LOKOMBA BARUTI, *Structure et fonctionnement des institutions politiques traditionnelles chez les Lokele*, n° 8, 1972, 37 p., 12 €.

DEPRAETERE, M., *Le Conflit entre la république du Soudan et ses provinces méridionales*, n° 7, 1972, 70 p., 12 €.

ABEMBA BULAIMU, *La Collectivité locale des Wasongola*, n° 6, 1972, 40 p., 12 €.

ROMBAUT, M., *La Nouvelle Poésie négro-africaine d'expression française*, n° 5, 1972, 80 p. (épuisé).

CRINE, B., *La Structure sociale des Foma (Haut-Zaïre)*, n° 4, 1972, 41 p., 12 €.

LACROIX, B., *Pouvoirs et structures de l'université Lovanium*, n° 2-3, 1972, 207 p., 12 €.

CIPARISSE, G., *Le Chant traditionnel. Une source de documentation orale. Chants des Bampungu (Zaïre)*, n° 1, 1972, 31 p. (épuisé).

1971

VERHAEGEN, B., *Les Premiers Manifestes politiques à Léopoldville (1950-1956)*, n° 10, 1971, 40 p., 12 €.

MILINGO, V., *Les Rites matrimoniaux des Babemba*, n° 9, 1971, 42 p., 12 €.

WALLERSTEIN, L., *Conflit social en Afrique noire indépendante : réexamen des concepts de race et de « statusgroup »*, n° 8, 1971, 19 p., 12 €.

LEYS, C., *Le Développement de la société paysanne au Kenya*, n° 7, 1971, 38 p., 12 €.

MWENE BATENDE, G., *Le Phénomène de dissidence des sectes religieuses d'inspiration kimbanguiste*, n° 6, 1971, 37 p. (épuisé).

NZONGOLA, G., *Essai sur le Dabomey*, n° 5, 1971, 37 p., 12 €.

BUSTIN, E., *Congo-Kinsbasa : guide bibliographique. II*, n° 4, 1971, 72 p., 12 €.

BUSTIN, E., *Congo-Kinsbasa : guide bibliographique. I*, n° 3, 1971, 60 p., 12 €.

ABEMBA BULAIMU, *Pouvoir politique traditionnel et islam au Congo oriental*, n° 2, 1971, 43 p. (épuisé).

MULAMBU MVULUYA, *Contribution à l'étude de la révolte des Bapende (mai-septembre 1931)*, n° 1, 1971, 52 p. (épuisé).

CAHIERS AFRICAINS

(anciennement Cahiers du CEDAF)

AFRIKA STUDIES

(voorheen ASDOC-Studies)

ISSN 1021-9994

<http://www.africamuseum.be/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 (ordre permanent)

Souhaite recevoir une facture pro forma pour effectuer un transfert par
la banque (ordre permanent)

Souhaite que les *Cahiers* lui soient envoyés

- par courrier ordinaire

- par courrier prioritaire

- par courrier express (DHL, ABX, etc.)

Signature

Date

L'HARMATTAN, ITALIA
Via Degli Artisti 15 ; 10124 Torino

L'HARMATTAN HONGRIE
Könyvesbolt ; Kossuth L. u. 14-16
1053 Budapest

L'HARMATTAN BURKINA FASO
Rue 15.167 Route du Pô Patte d'oie
12 BP 226
Ouagadougou 12
(00226) 76 59 79 86

ESPACE L'HARMATTAN KINSHASA
Faculté des Sciences Sociales,
Politiques et Administratives,
BP243, KIN XI ; Université de Kinshasa

L'HARMATTAN GUINÉE
Almama Rue KA 028
En face du restaurant le cèdre
OKB agency BP 3470 Conakry
(00224) 60 20 85 08
harmattanguinee@yahoo.fr

L'HARMATTAN CÔTE D'IVOIRE
M. Erien N'dah Ahmon
Résidence Karl / cité des arts
Abidjan-Cocody 03 BP 1588 Abidjan 03
(00225) 05 77 87 31

L'HARMATTAN MAURITANIE
Espace El Kertab du livre francophone
N° 472 avenue Palais des Congrès
BP 316 Nouakchott
(00222) 63 25 980

L'HARMATTAN CAMEROUN
Immeuble Olympia face à la Camair
BP 11486 Yaoundé
(237) 458.67.00/976.61.66
harmattancam@yahoo.fr

