

# LA 'DERNIÈRE' TRANSITION POLITIQUE EN R.D.C.

*par Jean Omasombo Tshonda et Noël Obotela Rashidi*

## Abstract

Many observers consider the Democratic Republic of Congo (DRC) a country in perpetual transition. Will the transition that began on June 30 2003 and is likely to close in mid-2006 constitute the last transition, before entering the Third Republic? This is the main concern of this article.

This study revolves around two axes. The first outlines the principal events and/or actions relating to the evolution of the transition. The second relates to the positions of the new authorities vis-à-vis the transition, the balance of power within the Presidential space and the agency of the relevant actors.

The first year of the transition was marked by endless postponements and lacerations. Responsibility-sharing, peace-making and reunification, human rights, the creation of a unified army, the economy, all went through jolts over the past two years.

The electoral process was launched belatedly. The drawing up and production of the essential laws have been arduous tasks. The elections that had been foreseen by June 30, 2005 were deferred to July 2006. There is still hope, following the constitutional referendum in December 2005 and the promulgation of the electoral law in February 2006. Still, the taking place of elections weighs down on the final phase of the transition.

The entire transition was a succession of challenges arising and stakes to be managed. The international community often played the fireman's role. Its many calls to order and mediations helped to advance the transitional process, which was often opposed internally.

The sensitive question of the balance between the different components and entities rendered the transition thorny. This perpetually unstable scaffolding is confronted with an absence of a mobilizing leadership able to set itself above the conflict. It is at this stage that several complicating factors are observed.

## 1. INTRODUCTION

La transition ouverte en juin 2003 est, peut-on espérer, le dernier épisode d'une longue période de transition inaugurée en avril 1990 par le président Mobutu, quand celui-ci décréta l'ouverture du pays à la démocratie. C'est la tenue des élections, plusieurs fois annoncées et reportées à maintes reprises, mais finalement fixées fin juillet 2006, qui pourrait rendre cette transition «transitive».<sup>1</sup> Ainsi pourrait prendre fin une instabilité de seize années, amplifiée par deux guerres (octobre 1996 à mai 1997 et août 1998 à décembre 2002/juin 2003).

La première phase de transition (avril 1990-mai 1997), vite embourbée dans des querelles de pouvoir confuses, a vu la création d'innombrables partis politiques, et une dizaine de gouvernements se sont

---

<sup>1</sup> VILLERS, G. DE et OMASOMBO, J., "Une transition intransitive", *Bulletin des séances de l'ARSOM*, 2002, vol.48, n°2, pp.143-161.

succédés et parfois juxtaposés.<sup>2</sup> En mai 1997, L.D. Kabila prend le pouvoir à Kinshasa. Cet improbable successeur de Mobutu favorise une nouvelle élite issue des diasporas congolaises, émaillée de 'revenants' de phases anciennes de l'histoire du pays. La guerre qui a éclaté en août 1998, avec les rébellions qu'elle a engendrées et qui s'en sont nourries, a encore complexifié le paysage politique en créant des arènes rivales de pouvoir.

Cette ultime phase de la transition congolaise se caractérise par un système complexe de fonctionnement. Des années antérieures, elle a gardé tous les traits et elle y rajoute son lot d'acteurs, intégrant dans une sorte de 'présent surchargé d'histoire' les diverses vieilles gardes et les jeunes loups. L'espace présidentiel, le parlement et le gouvernement sont un mélange hétéroclite d'acteurs de toutes les générations politiques du pays depuis son indépendance en juin 1960 : des hommes tels Bomboko, Kibwe et Kamitatu, qui furent confrontés à Lumumba, Kasa-Vubu ou Tshombe ; des produits de l'ère *mobutiste* ; des activistes issus des diverses phases de la transition congolaise depuis avril 1990 ; des *kabilistes*. Tous se prévalent d'un argument d'ordre historique pour justifier leur aspiration au pouvoir : ils ont été pour ou bien contre Mobutu ; ils ont eu l'expérience des affaires publiques sous le régime Mobutu ou ils n'ont pas été compromis avec lui ; ils sont pour ou contre Kabila ; ils ont ou n'ont pas participé aux rébellions des années 1960, etc.

Cette étude porte sur le déroulement de la dernière période de la transition, ouverte le 30 juin 2003 et qui devrait se clore le 30 juin 2006. Divers analystes ont mis l'accent sur le rôle de la communauté internationale, acteur dominant de ce processus<sup>3</sup> ; nombre de commentateurs, en particulier congolais, ont épilogué dessus ; nous nous attacherons plutôt ici à la problématique interne de cette transition, sans simplification abusive, afin d'analyser les enjeux de la scène politique nationale, qui est de plus en plus fantôme<sup>4</sup>. Car ce qui se passe au Congo n'est pas une simple réplique des

<sup>2</sup> VILLERS, G. DE et OMASOMBO, J., *Zaire. La transition manquée (1990-1997)*, Paris, L'Harmattan / Tervuren, Institut Africain-CEDAF, 1998.

<sup>3</sup> Les études de René LEMARCHAND sur l'effondrement de l'État-Zaïre ; BOUVIER, P. et F. BOMBOKO, *Le dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos : contribution à la théorie de la négociation*, Paris, L'Harmattan / Tervuren, Institut Africain-CEDAF, 2004 ; MUTINGA, M., *Chronique d'une paix négociée en RDC. Devoir de mémoire (1998-2003)*, Bruxelles, ed. Espace Afrique, 2005 ; VIRCOULON, T., "Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo", *Politique Africaine*, n°98, juin 2005, pp. 79-95.

<sup>4</sup> Entendu ici au sens de l'«État fantôme (qui) est l'État qui se dédouble et dont la face institutionnelle formelle recouvre et masque un domaine de pratiques informelles échappant à l'emprise des normes officielles affichées comme légitimes, domaine de l'ombre qui est de plus en plus celui où prospèrent les évolutions politiques et sociales réelles.» Cf. RENO, W., "Shadow states and the political economy of civil wars", in BERSDAL, M. MALONE (ed.), *Greed*

influences extérieures ; les acteurs congolais jouent aussi sur leur terrain une partie qui leur est propre, leurs actes révèlent leur logique du pouvoir en prise directe sur le processus de transition, voire sur les menées de la communauté internationale. Notons que les deux guerres dites de libération (septembre 1996-mai 1997 et celle lancée en août 1998) ont eu pour seule arène le territoire congolais et pour seul objectif déclaré le changement de régime à Kinshasa.

## 2. METTRE FIN A LA GUERRE... MAIS PAS A LA PALABRE

La guerre d'août 1998 a paru interminable, les acteurs étaient chaque jour plus nombreux. Imposé par la communauté internationale en juillet 1999, l'Accord de Lusaka n'a pas été une sinécure. Il a paru plus favorable à ceux qui convoitaient la place solitaire du président L.D. Kabila, mais ces prétendants ont tôt fait de se battre entre eux : ils se sont déchirés pour les bénéfices et les honneurs du pouvoir.

En janvier 2001, l'avènement inattendu de Joseph Kabila, plus conciliant face à la communauté internationale, ouvre la voie à une paix négociée entre ceux qui s'accrochent au pouvoir à Kinshasa et les rebelles qui tiennent une bonne moitié du territoire congolais. À la suite d'un long «Dialogue inter-congolais» intermittent, un Accord dit «global et inclusif» (AGI) est enfin conclu à Pretoria (Afrique du Sud) en décembre 2002. Sur cette base, des négociations se poursuivent à Pretoria entre moins de délégués ; une paix fragile va peu à peu s'instaurer, l'unité du pays sera rétablie progressivement, même si d'incessants conflits politiques et/ou sécuritaires prendront encore en otage l'essor de la transition. C'est cela que nous analyserons.

Les accords de la transition ont fixé un délai de deux ans pour organiser des élections. Mais l'équilibre politico-militaire entre ex-belligérants est encore fragile, le moindre incident peut inverser la dynamique, faire surgir d'autres fauteurs de guerre. La période est critique, l'art de la politique au Congo est fait de patience et d'habileté manoeuvrière. La difficulté tient d'abord au fait que les diverses étapes, amorcées parfois au prix d'efforts énormes, paraissent souvent ne mener nulle part ou s'enchevêtrer sans ordre. La *good governance* n'est pas entrée dans les moeurs : chacun proteste de son amour de la patrie, mais tous pillent les ressources du pays, dans les zones tenues par Kinshasa comme dans celles que s'arrachent les rebelles. Une évolution positive pour le pays n'est acceptée que lorsque les intérêts de toutes les parties s'y retrouvent garantis. Ainsi, les négociations de Pretoria ont piétiné sur des divergences liées à

---

*and grievance, economic agendas in civil wars*, Boulder and London, Lynne Rienner, 2000, pp.43-63.

l'emblème national, aux armoiries du pays, à la sécurité des institutions et acteurs de la transition, à la formule du serment du Chef de l'État... sujets qui ne sont certes pas sans intérêt, mais en fait les leaders congolais affichent «une dangereuse insouciance. Ils donnent simplement l'impression de se satisfaire du statu quo qui permet à certains de jouir et de tirer des dividendes et rentes... Ils ont la manie de se perdre dans des querelles byzantines et de sémantique, sans le moins du monde s'appesantir sur la gravité de la situation du pays et le drame qui frappe les populations.»<sup>5</sup>

S'il faut au préalable retenir une leçon, c'est que le style de la négociation s'inspire de la palabre africaine : c'est par elle que se résolvent les conflits, ou que fonctionne le leadership. Le meilleur compromis peut être contesté subitement par une des parties, suite à un changement des contingences, et il faut tout reprendre à la case départ. Certes, le 5 mars 2003 à Sun City, tous les délégués vont parapher le projet de Constitution et les arrangements particuliers appelés à régir la transition ; l'Accord final est même adopté le 1<sup>er</sup> avril 2003. Mais des signes d'atermoiement, d'indécision persisteront toujours pour son application. Sur le terrain, les combats ne cessent pas totalement, avec leurs effets dévastateurs. Des problèmes alarmants, dont celui de l'armée, restent jusqu'aujourd'hui en litige. La question du calendrier pour amorcer le processus a été posée. La palabre connaît de ces revers soudains...

Cette étude comprend deux parties. La première est un relevé des principaux événements et/ou actions en suivant l'évolution de la transition. Le tableau dressé a l'avantage de rassembler des matériaux et d'indiquer les repères auxquels se rapporte le commentaire de la seconde partie. Cette dernière examine les regards que portent les nouvelles autorités du Congo sur la transition, l'équilibre entre les postes de pouvoir ou le contrôle de leurs espaces de liberté. Dans ce contexte, divers facteurs entrent en jeu et permettent d'évaluer les événements, au delà de la compétence des acteurs qui, malheureusement, est absolument subsidiaire.

### 3. CHRONIQUE : LA TRANSITION DANS LES ACTES

L'évaluation de la première année de la transition n'avait pas été heureuse. Le processus était laborieux car truffé d'incessants attermoiements et déchirements. Les acteurs ont-ils pu tirer les leçons de la situation ? La réponse paraît mitigée au vu des actes relevés ou posés<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Le journal *Le Potentiel* du 22 mars 2003.

<sup>6</sup> Il s'agit de relever une série d'actes qui jalonnent la transition mais l'inventaire ne peut prétendre être exhaustif.

### 3.1. Du partage «inachevé» aux frustrations exprimées

Durant l'An I de la transition, la répartition des responsabilités (cfr Annexe I de l'Accord global et inclusif) a concerné le Gouvernement, l'Assemblée nationale, le Sénat et la Territoriale. En dépit de difficultés constatées dans le choix des personnes, le partage s'est effectué facilement au sein des instances de l'Exécutif, du Législatif et des institutions d'appui à la démocratie. Par contre, il a fallu quelque quatorze mois pour parvenir à un accord au sujet de la grande Territoriale. Les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs ne seront nommés qu'en mai 2004.

Les composantes et entités n'ont pas réussi à dégager un consensus quant à la répartition des responsabilités dans la diplomatie et les entreprises publiques (cfr Annexe II de l'Accord global et inclusif). Une année durant, le dossier des entreprises publiques va totalement préoccuper les hommes politiques. L'intérêt ainsi manifesté n'avait rien d'innocent ni de gratuit. La perspective électorale constituait une épée suspendue sur la tête des acteurs politiques. Les entreprises publiques ont été perçues comme des mamelles susceptibles de renflouer les caisses des formations politiques.

L'annexe II de l'Accord global et inclusif précise que «la mise en place des gestionnaires des entreprises publiques et d'économie mixte prendra en compte les critères de moralité, de compétence et d'expérience». Les différentes composantes et entités s'attendaient à la répartition des responsabilités dans ce domaine. La déclaration du porte-parole du Chef de l'État, datant du 29 septembre 2004, dit justement le contraire. Pendant ce temps, les rumeurs de scandale pèsent sur les entreprises si convoitées.

Les rumeurs feront rapidement place à des faits concrets en novembre 2004. Un rapport d'audit mené dans une vingtaine d'entreprises en révèle la mégestion. Dès le 15 novembre, le Vice-président Azarias Ruberwa réclame des sanctions judiciaires contre les membres du Gouvernement de transition coupables de détournement des fonds.

La gravité des faits dénoncés dans le rapport d'audit amène le Président de la République à suspendre, le 25 novembre 2004, six membres de l'Exécutif. Il s'agit de José Endundo (Travaux Publics et Infrastructures), Joseph Olenghankoy (Transports et Communication), Joseph Mudumbi (Enseignement supérieur et universitaire), Roger Lumbala (Commerce extérieur), Eugène Diomi (Mines) et Jean-Pierre Kalema (Énergie).

Le même jour, le Ministre du Portefeuille (issu du RCD/G) prend un arrêté portant neutralisation des Conseils d'Administration et des Comités de gestion de dix entreprises publiques. Sont ainsi frappés : la COHYDRO (Congolaise des Hydrocarbures), l'INPP (Institut national pour le préparation professionnelle), l'ONATRA (Office national des transports), la SNEL

(Société nationale d'électricité), l'OCC (Office congolais de contrôle), la CMDC (Compagnie maritime du Congo), l'Office des Routes, le RVA (Régie des voies aériennes), l'ONT (Office national du tourisme) et l'OVD (Office des voiries et drainage).

Le cabinet du Président de la République n'en sort pas grandi. Cité dans le rapport de la Commission parlementaire, M. Évariste Boshab, directeur de Cabinet du Chef de l'État, a, le 29 novembre 2004, donné sa démission. Il invoque, comme justification de ce départ, le préjudice porté à son honneur et à sa dignité!

Le sort des ministres suspendus sera scellé le 3 janvier 2005. En effet, un décret pris ce jour-là procède à leur remplacement dans le cadre d'un remaniement. Le départ de J. Endundo soulève des protestations de la part du MLC. Dans sa déclaration du 10 janvier 2005, le MLC exigera la mise en place, avant le 31 janvier 2005, de la Territoriale, de la Diplomatie, des Services spéciaux, des entreprises publiques et d'économie mixte. La bouderie du MLC prendra fin le 23 février 2005 avec la prestation de serment de ses trois ministres (Roger Nîmy, José Makila et Paul Musafiri) et d'un Vice-ministre (Patrick Mayombe).

Deux années après le lancement de la transition, le partage des responsabilités n'a toujours pas pris fin. Un séminaire gouvernemental d'évaluation portant sur le bilan de cette transition débute le 10 juin 2005 et s'est clôturé le 28 du même mois. Parmi les résolutions prises, il y a «la finalisation, dans un délai de dix jours, des mises en place dans la territoriale de base, la diplomatie et le portefeuille». De la parole à l'acte, il y a un grand pas que les acteurs ne franchiront pas de sitôt. Déjà le 19 juillet 2005, le RCD/G a accusé le Président Kabila de bloquer le partage.

Le suspens sera levé le 3 août 2005 avec la publication des décrets portant nomination des 30 nouveaux mandataires sur la cinquantaine d'entreprises du portefeuille de l'État. Et le 17 septembre 2005 seront connus les décrets apportant des changements dans la territoriale de base. Ainsi ont été nommés les maires adjoints, les bourgmestres adjoints, les commissaires de district et leurs adjoints, ainsi que les administrateurs de territoire et leurs adjoints.

Dans les deux cas, les réactions n'ont pas manqué. Certaines composantes ou entités (comme les *mayi-mayi*) ont dénoncé leur exclusion de ce partage. De nombreux députés et sénateurs sont nommés aux Conseils d'administration ou dans les organes de gestion des entreprises. Du coup se pose l'épineuse question du cumul. Les parlementaires auront le choix entre le mandat législatif et la gestion des entreprises. La mise en place de la petite territoriale a suscité aussi des contestations. Le PPRD a été accusé d'avoir agi seul sans consulter d'autres composantes.

Le partage des entreprises a privilégié la logique politique des composantes et entités au détriment des règles managériales de gestion. Les critères de compétence, d'expérience et de moralité (Annexe II de l'Accord global et inclusif) semblent peu suivis. La parité homme-femme est loin d'être atteinte : 45 femmes contre 234 hommes, soit 14 %. Les entreprises relevant du budget annexe se voient dotées de conseils d'administration. Ce qui gonfle les dépenses de l'État (dépenses non prévues dans le budget de l'État).

Après 'le partage du gâteau entre dialogueurs de Sun City', l'appétit n'était pas pour autant assouvi. Certains ont commencé à jeter leur dévolu sur les Régies financières (Direction générale des impôts ; Direction générale des recettes administratives et domaniales, judiciaires et de participation) en oubliant leur spécificité. C'est en mars 2006 que s'opéra ce dernier partage.

### **3.2. Le difficile pari de la pacification et de la réunification**

La mise en place de l'état-major intégré des FARDC s'est déroulée le 5 septembre 2003 à Kinshasa. Trois officiers généraux et supérieurs issus de la composante RCD/Goma (Général Laurent Nkundabatware, Colonels Elie Bishombo et Eric Ruhimbere) étaient «absents» lors de la cérémonie<sup>7</sup>. Il s'agissait là d'un coup de semonce qui s'avèrera plus tard réel.

Dès fin avril-début mai 2004, des rumeurs persistantes indiquent une série d'incursions rwandaises au Nord-Kivu. Le démenti du Vice-président Azarias Ruberwa le 3 mai contredit pourtant ces allégations. La tension s'accroît à Goma et à la frontière rwando-congolaise dès le 6 mai. Le pourrissement de la situation sécuritaire à l'Est a été tel que, le 26 mai, la ville de Bukavu a commencé à subir les premiers tirs nourris d'armes automatiques et de mortiers. Les hommes du Général Laurent Nkundabatware et du Colonel Jules Mutebusi occuperont Bukavu le 2 juin 2004. Ce coup de force entraînera l'«Union sacrée des forces vives» et l'exacerbation du nationalisme congolais. Une série de manifestations ayant en tête les étudiants sera organisée dans plusieurs villes de la RDC. A Kinshasa, les installations de la MONUC et les permanences de certains partis politiques subiront d'importants dégâts.

Les soldats mutinés et dissidents se retireront de Bukavu quelques jours plus tard et se dirigeront vers le Sud en se retranchant à Kamanyola. Les combats vont y reprendre le 20 juin et cesseront le 23 juin quand des unités des FARDC sous le commandement du Général Budja Mabe auront pris le dessus sur les mutins.

Pendant qu'à l'Est la situation militaire était incertaine, Kinshasa connaît, dans la nuit du 10 au 11 juin 2004, une «tentative de putsch».

---

<sup>7</sup> Cf. OBOTELA R.N., "L'An I de l'AGI en RDC", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.116.

L'auteur connu en a été le Major Eric Lenge, un officier du GSSP (Groupe spécial de la sécurité présidentielle). D'aucuns n'ont pas hésité à parler d'«un vrai faux coup d'État» (*L'Éveil*, 12 juin 2004), d'«un coup d'État rocambolesque» (*L'Avenir*, 12 juin 2004), d'«un coup de tête d'un groupe du clan Kabila» (*La Référence Plus*, 12 juin 2004), d'«un coup d'État comique» (*Pili-Pili*, 15 juin 2004).

En Ituri, les armes sont loin de se taire. En juin 2004, des factions armées s'affrontent autour d'un puit d'or. Des rencontres initiées pour la pacification de l'Ituri tant à Kinshasa qu'à Bunia n'ont pas été assez concluantes. Des milices incontrôlées ne cessent de tendre des embuscades aux patrouilles de la MONUC et de la Brigade de l'Ituri.

Selon un communiqué du 25 juin 2005, la MONUC a procédé à l'arrestation de deux chefs de milices en Ituri. Floribert Kisembo (Union des patriotes congolais) et Pitshou Iribi (Front des nationalistes intégrationnistes) ont été appréhendés, le premier pour avoir recruté de nouveaux miliciens parmi lesquels des enfants et le deuxième pour association de malfaiteurs.

En dépit de ces incertitudes sécuritaires, des efforts de démobilisation demeurent encore ardues. Toutefois, quelques résultats sont enregistrés. Déjà le 15 novembre 2004, 115 ex-combattants du FNI ont accepté, les uns (95) de réintégrer la vie civile et les autres (20) de rester sous les armes.

Plus au sud dans la région de Goma, des affrontements entre deux factions des FARDC ont débuté dès le 1<sup>er</sup> novembre 2004 dans la localité de Bweremana. Ces combats ont opposé un groupe de soldats issus de l'ANC (branche armée du RCD/G) aux anciens résistants *mayi-mayi*. Ces deux derniers ont séquestré deux officiers des FARDC durant une semaine pour les relâcher le 6 novembre 2004.

Les affrontements entre des unités des FARDC et des éléments de l'ANC en attente de brassage à Kanyabayonga ont dominé la situation sécuritaire en décembre 2004. Les mutins auraient bénéficié de l'appui de soldats rwandais. C'est ce que la MONUC n'a pas confirmé, considérant que les combats de Kanyabayonga concernent les Congolais entre eux.

Les violences en Ituri ont atteint leur sommet de désapprobation avec l'assassinat de 9 Casques bleus bangladais le 25 février 2005 à 5 km à l'ouest de Kafé. Ils étaient tombés dans une embuscade des miliciens. Dans le cadre de cette affaire, des interpellations ont eu lieu à Kinshasa. Floribert Ndjabu (Président du FNI), Godas Sukpa et Germain Katanga ont été arrêtés le 28 février 2005, accusés d'être les commanditaires de l'assassinat. Après le chef du FNI et ses lieutenants, Thomas Lubanga (Président de l'UPC) a été arrêté le 11 mars 2005 et transféré au Centre pénitentiaire et de rééducation de Makala à Kinshasa. A la demande du procureur de la CPI, le chef de l'UPC a été remis aux officiers de la Cour venus le récupérer à Kinshasa le 17 mars



dernier et transféré à La Haye à bord d'un avion français. Ce transfert fait suite à l'ouverture d'un dossier contre Thomas Lubanga et à l'émission d'un mandat d'arrêt en date du 10 février 2006.

### **3.3. Les hauts et les bas des droits de l'homme**

Selon l'Accord global et inclusif, les parties signataires réaffirment leur adhésion à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, et aux conventions internationales dûment ratifiées. Dans cette perspective, elles prennent l'engagement de lutter pendant la période de la transition pour un système respectueux des valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Entre les principes contenus dans les textes de l'Accord et la réalité au quotidien, la transition a souvent prouvé ses limites. Des hommes politiques, les professionnels des médias et les activistes des droits de l'homme ont eu à déplorer des pratiques différentes. JED (Journalistes en Danger), une ONG de défense et de promotion de la liberté de la presse, a, le 3 mai 2005, plaidé pour la suspension de l'emprisonnement des journalistes en RDC. Des hommes comme Atundu Liongo (acteur politique, ancien chef de la sûreté de Mobutu), Nicaise Kibel-Bel-Oka (responsable du journal *Les Coulisses*) et Lumbana Kapassa (Directeur général de la Radio et Télé Kin-Malebo) ont dû déchanter parce qu'arrêtés ou interpellés pour divers motifs en juin et juillet 2004. Le même mois, trois ONG de défense des droits de l'homme (ASADHO, ARC et OCDH) ont estimé qu'il n'y a aucune avancée notable en matière du respect des droits humains.

Dans la nuit du 13 au 14 août 2004, le massacre de réfugiés Tutsi congolais à Gatumba (à la frontière avec le Burundi) porte un coup aux droits de l'homme. Quelque 160 personnes y ont été tuées. Cette affaire a perturbé le climat au sein de l'espace présidentiel où les soupçons du Vice-président Ruberwa se sont portés sur des mouvements proches de la composante gouvernement.

Le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a, dans son 16<sup>e</sup> rapport au Conseil de sécurité le 6 janvier 2005, déploré les actes relatifs aux violations des droits de l'homme. Ceux-ci demeurent préoccupants. Les ONG de défense des droits humains (Groupe Justice et Libération) et l'ONDH l'ont relevé dans leurs rapports respectifs de janvier et février 2005. Le dernier trimestre 2005 sera caractérisé par plusieurs cas de violations dénoncés par les ONG.

### 3.4. Le brassage des forces armées, un pari difficile

En dépit de l'intégration entamée au sein des FARDC, la loi portant organisation générale de la Défense et des Forces armées a divisé les députés. En effet, lors de la plénière du 19 juin 2004, deux tendances se sont affrontées au sujet de l'article 126 relatifs à la taille de la garde présidentielle. Les uns plaidaient pour une brigade (3.000 hommes) alors que d'autres soutenaient la création d'une division (15.000 éléments). La controverse a été renvoyée pour règlement à une loi particulière qui sera votée ultérieurement. Entre temps la loi sur l'organisation de l'armée est promulguée le 12 novembre 2004.

Qui dit brassage implique aussi l'approvisionnement des éléments cantonnés. En août 2004, un scandale a éclaté au sujet de l'approvisionnement en vivres des militaires se trouvant sur le front de l'Est. Des responsables politiques et militaires chargés des opérations d'achat privilégient le marché de Kinshasa où les produits comme les haricots coûtent plus cher par rapport à ceux de l'arrière-pays proche du front.

La persistance de l'insécurité découle aussi et surtout de l'absence d'une armée intégrée et restructurée. Or sur ce point, les choses avancent trop lentement<sup>8</sup>. Les chronogrammes présentés le 3 février 2005 au Séminaire inter-institutionnel par le ministre de la Défense nationale avaient prévu le brassage d'au moins 120.000 hommes en octobre 2005. Kitona, Kamina, Kindu, Kananga, Mbandaka, Kisangani, Luberizi et Nyaleke ont été choisis comme centres de brassage et de recyclage. Le budget prévu était de l'ordre de 102.215.000 USD dont 3 millions seulement ont été décaissés.

Lors du séminaire d'évaluation de deux années de l'existence et de la gestion de la transition (du 10 au 28 juin 2005), il avait été décidé d'accélérer l'intégration des FARDC et de la PNC. En dépit de cette décision, les résultats de ce séminaire n'ont pas convaincu. L'intégration des Forces armées demeure toujours un casse-tête.

Des éléments *mayi-mayi* en attente de brassage ont pillé la ville de Mbandaka le 3 juillet 2005. Une dépêche de l'ACP du 8 juillet 2005 avait

---

<sup>8</sup> Dans une interview accordée au journal *Le Potentiel* en août 2005, le ministre en charge de la coopération régionale, Antipas Mbusa Nyamwisi, déclare : «(...) la principale menace contre nous-mêmes, c'est nous-mêmes. C'est-à-dire que nous ne faisons pas assez pour sécuriser nos frontières. Comment voulez-vous que l'Ituri, le Sud-Kivu, le Nord-Kivu et le Nord-Katanga restent une zone grise, deux ans après la mise en place d'un gouvernement d'union nationale ? Quelles sont les actions de grande envergure qu'on a entreprises pour consolider nos acquis dans cette zone ? Je répète que s'il n'y avait pas cette volonté de la Communauté internationale, il n'y aurait plus l'Ituri, le Kivu dans le giron congolais. Certes, la menace vient de l'Est, des voisins. Mais la principale menace vient de Kinshasa. De manière consciente ou inconsciente, je ne pense pas que tout le monde joue un rôle positif dans la refondation d'un État».

relevé le comportement tracassier des hommes en uniforme. En effet, un tiers des 600 militaires en attente de brassage à l'est de la RDC à Mashaki (40 Km de Goma), ont déserté et commencé à se livrer à des actes criminels.

La dynamique du brassage débuté depuis plusieurs mois se heurte notamment à la non-maîtrise des statistiques des effectifs. Contrairement aux 350.000 éléments déclarés en août 2005, la moitié des éléments des FARDC sont fictifs. Selon la MONUC, les FARDC comptent 152.000 hommes. Par ailleurs, les accusations de détournement de la solde des militaires ont circulé avec insistance. Selon Radio Okapi captée le 7 septembre 2005, une solde cumulée de 5 mois destinée aux éléments en cours de brassage, particulièrement de la 3<sup>e</sup> région militaire (Province de l'Equateur) et la 9<sup>e</sup> région militaire (province Orientale) a été détournée. La même radio a encore signalé la désertion continuelle des soldats d'origine banyarwanda de la 8<sup>e</sup> région militaire (Nord-Kivu). Le CIAT et la MONUC ont attiré l'attention du Gouvernement sur l'urgence à payer les militaires.

Un autre problème qui bloque le brassage porte sur la réticence des ex-belligérants à envoyer leurs meilleures troupes et sur les conditions de vie. En effet, les soldats retenus dans les centres de brassage ne reçoivent généralement rien de leur solde, ne sont ni nourris, ni logés, ni soignés ! Ils vivent des conditions si misérables que les maladies de la pauvreté (choléra, gale...) font des ravages parmi eux et leurs familles.

### **3.5. L'économie et les finances, maillon faible de la chaîne**

Se départir des habitudes de gestion acquises durant le conflit a constitué un défi à relever. La réunification financière n'a pas immédiatement suivi la réunification des entités administratives. Jusqu'au milieu de 2004, les recettes de Buta ont été expédiées à Gbadolite, non à Kisangani. Il y a persistance de la fabrication de fausses vignettes vendues à Aru et à Mahagi. Toutefois des efforts du gouvernement ont amené quelques améliorations, mais de nombreux points de résistances s'observent encore dans les anciennes zones rebelles du MLC et du RCD/G.

Le gouvernement congolais est en programme avec les institutions de Bretton Woods, à savoir le FMI et la Banque mondiale. Dans une déclaration du 18 mai 2004 à l'issue d'une séance de travail technique entre les experts du FMI et ceux de la Banque centrale du Congo, une maîtrise de l'inflation en RDC a été constatée d'après le chef de la délégation du FMI et Directeur adjoint du Département Afrique, M. Jean Clément. Celle-ci était de l'ordre de 4,5 % contre 6 % en 2003 et elle a été ramenée à 2,5 % pour la période de janvier à mars 2004.

Fort des engagements avec les bailleurs de fonds, la RDC reçoit fréquemment les missions des experts du FMI et de la Banque mondiale. Ces visites permettent de contrôler l'évaluation des indicateurs relatifs à la situation économique et financière. Du 30 novembre au 14 décembre 2004, les experts du FMI ont séjourné en RDC.

D'une manière générale, l'inflation a caractérisé l'année 2004. Rompant ainsi avec la désinflation enregistrée depuis le début du Programme d'ajustement de l'économie congolaise, avec des taux d'inflation de 135 % en 2001, 15 % en 2002 et 4,4 % en 2003, une reprise modérée de la hausse des prix intérieurs a été notée dès le mois de janvier 2004.

Le taux d'inflation mensuel cumulé au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2004 s'est situé à 8 % sur les marchés contre 3,22 % dans les magasins à Kinshasa. Au cours du 2<sup>e</sup> trimestre, le taux d'inflation a été de 2,6 %, 0,8 % et 2,6 % successivement en avril, mai et juin sur les marchés, tandis que le cumul d'inflation d'avril à fin juin a été de 2 % dans les magasins (calculés à partir de l'indice IRES).

Cette embellie a été démentie fin décembre 2004-début janvier 2005. Le franc congolais a connu un ballottage inquiétant qui va entraîner l'intervention de la Banque centrale du Congo. Pour endiguer la dépréciation de la monnaie nationale vis-à-vis du dollar américain, la Banque centrale du Congo a injecté 12 millions USD sur le marché des changes. Trois raisons semblent expliquer cette situation. Il s'agit de la hausse des produits pétroliers, la baisse des cours du diamant de faible carottage et des événements de l'Est.

Dans des circonstances similaires, la BCC avait, fin septembre 2004, injecté 32 millions USD. Cet apport avait pu calmer à la fois le marché des changes et celui des prix des biens et services. Après les fêtes de Noël et de Nouvel An, une accélération de la dépréciation de la monnaie nationale a été observée. L'explication peut être trouvée dans la pression saisonnière amenant les sociétés à convertir le franc congolais en dollar en vue de reconstituer leur stock de marchandises. Toutefois, au 7 janvier 2005, la BCC avait accusé un taux d'inflation de 10,27 %.

Le budget 2005 est à 57 % soutenu par les partenaires extérieurs. Les élections, l'intégration de l'armée et de la police, le social et la dette intérieure en constituent les axes prioritaires. Entre-temps les experts du FMI ont fait un constat amer en février 2005 suite à la dépréciation du franc congolais. Ils ont recommandé au gouvernement de prendre des mesures appropriées en vue d'atteindre les objectifs fixés pour l'année 2005, à savoir : 7 % pour le taux de croissance du PIB réel, 8 % pour le taux d'inflation.

La réaction de la BCC n'a pas tardé. Elle a annoncé, le 4 mars 2005, la mise en route d'un train de mesures d'encadrement économique. Celles-ci

concernent le relèvement des taux débiteurs et créditeurs de la BCC. Ainsi le taux directeur est passé de 20 à 65 % l'an depuis le 25 février 2005. Le taux rémunérateur du billet de trésorerie a suivi la même fourchette de 20 à 65 % pour une période de 7 jours, de 29 à 69 % pour 14 jours et de 29 à 74 % pour 28 jours. La BCC a pris la décision de refuser toute demande émise en dehors de la chaîne des dépenses.

En dépit de toutes ces dispositions, la bonne gouvernance connaît quelques déboires. La direction de la reddition des comptes du ministère des Finances a, le 2 novembre 2005, publié les chiffres sur le dépassement budgétaire imputé à l'espace présidentiel. La présidence a accusé un dépassement de 91 % selon les prévisions de janvier à septembre 2005. La vice-présidence en charge de la Commission politique, Défense et Sécurité a atteint 99 % ; la vice-présidence s'occupant des questions économiques et financières a culminé à 242 % ; la vice-présidence chargée du secteur socio-culturel a dépassé de 109 %. La vice-présidence en charge de la Reconstruction tient la dernière place avec 36 %.

Les faiblesses du gouvernement sur le plan économique et financier ont trouvé leur illustration dans l'insatisfaction des attentes de la population au niveau social. La grève des enseignants et des fonctionnaires de l'État constitue l'aveu d'un échec. Le dernier trimestre 2005 a été un moment difficile pour le gouvernement. Comment réussir à payer un salaire décent aux agents et fonctionnaire de l'État ? Pourtant les promesses avaient été faites pour que le barème élaboré en 2004 soit appliqué.

### **3.6. Les élections ou le lancement à la Pyrrhus**

L'installation des institutions et le partage des responsabilités ont davantage préoccupé les acteurs politiques que les préparatifs relatifs aux étapes fondamentales pour élaborer et produire les lois essentielles liées notamment à l'organisation des élections.

Dans sa mercuriale prononcée le 2 octobre 2004 à l'occasion de la rentrée judiciaire, le procureur général de la République a admis que «les élections constituent le point culminant de la Transition et elles risquent d'être organisées dans un contexte difficile».

Revenant le 7 octobre 2004 au cours de sa conférence de presse sur la question des élections, le président Joseph Kabila semble formel. «Je ne suis pas menteur. Je crois que les élections seront bel et bien organisées», a-t-il soutenu. Et coupant court aux rumeurs et incertitudes, le Conseil des ministres a adopté, le 8 octobre 2004, la nouvelle feuille de route de la transition. Ainsi les élections locales étaient fixées en avril 2005, les législatives en juin 2005 et le scrutin présidentiel en juillet 2005.

Le président de la Commission électorale indépendante (CEI) a soutenu, le 18 octobre 2004, qu'il était possible d'éviter un report si les acteurs politiques acceptent d'organiser toutes les consultations au même moment.

Dès ce moment, les choses ont commencé à bouger. Tout le mois de novembre 2004 sera consacré à l'installation des bureaux de représentation de la CEI en provinces. A la même période, l'Union européenne a décidé d'allouer 89 millions d'euros au processus électoral.

Le Président de la république a promulgué, le 12 novembre 2004, la loi relative à la nationalité congolaise. Dix jours plus tard, la CEI et les acteurs non étatiques ont signé un accord de partenariat en vue de faire participer toutes les couches socio-politiques du pays aux enjeux de la future constitution et des élections.

En dépit de ces efforts tardifs, l'organisation des élections avant le 30 juin 2005 paraissait illusoire. En déclarant le 6 janvier 2005 sur RFI renvoyer la fin du processus vers octobre, le président de la CEI avait provoqué une virulente réaction. Celle-ci a entraîné des manifestations de rue du 10 janvier 2005 à Kinshasa qui ont fait quatre morts. Et il est vrai que l'organisation des élections avant le 30 juin se heurte au manque des textes législatifs, des moyens et de la sécurité à l'est du pays.

Le séminaire inter-institutionnel sur le processus électoral et l'élaboration de la future Constitution tenu en février 2005 a été formel. Les élections n'auront pas lieu avant le 30 juin 2005. Dès lors commencera la polémique autour de la date du 30 juin 2005.

Le lancement des opérations d'identification et d'enrôlement a été réalisé sur fond de doute. Il est venu se greffer sur la psychose relative au dépassement du délai-butoir du 30 juin. La CEI a enregistré plusieurs critiques allant du recrutement des agents recenseurs à la manipulation des données techniques.

Malgré le haro jeté sur la CEI, le référendum constitutionnel a eu lieu les 18 et 19 décembre 2005. Des experts tant nationaux qu'internationaux en ont souhaité l'organisation. Ils ont également stigmatisé les conditions dans lesquelles cette opération s'est déroulée. Les résultats ont été certes donnés, mais ils n'ont pas reflété la réalité. L'essentiel consistait à sauver le processus et ouvrir la voie menant vers les élections.

La loi électorale est promulguée en février 2006 et, aussitôt, le calendrier sur le déroulement du scrutin a suivi. Mais ce dernier fera l'objet de corrections étant donné que divers obstacles se dresseront, dont l'enrôlement des candidatures aux chefs-lieux des 26 nouvelles provinces. Ce qui amène le fait que tout le scrutin ne pourra se dérouler avant le 30 juin 2006 et la

transition ou ses institutions vont encore régir la RDC au-delà de trois années constitutionnellement prévues par l'Accord global et inclusif.

### **3.7. La Communauté internationale, au four et au moulin**

Tantôt décriée et conspuée, tantôt sollicitée, la Communauté internationale a joué un rôle déterminant pour maintenir cette transition congolaise. Elle avait fixé le cadre, défini les objectifs et apporté les moyens matériels, financiers et humains pour son organisation. Son omniprésence a évité à maintes reprises à la RDC le retour au chaos. Ses incessantes mises en garde et rappels ont constitué des repères pour des acteurs politiques plutôt soucieux des dividendes à tirer du pouvoir acquis. Ce qui lui attire des attaques de la part de plusieurs acteurs. Dans son point de presse du 17 mai 2004, le porte-parole du chef de l'État, Kudura Kasongo, avait accusé le CIAT d'outrepasser ses responsabilités en donnant des injonctions sur des questions de souveraineté ! Le gouvernement congolais n'a pas apprécié les interventions du CIAT quant au partage dans la Territoriale.

En octobre 2004, on ne saura oublier les critiques acerbes de Karel De Gucht, ministre belge des Affaires étrangères, qui partant de l'observation de la gestion quotidienne va dénier à la RDC la qualité d'être un État. La brouille née de cet incident a été gérée sans entraîner la rupture des relations diplomatiques.

Le CIAT n'avait pas hésité, dès septembre 2005, à demander au parlement de consacrer une session spéciale à l'examen de projet de loi électorale. Une fois encore, les députés n'ont pas accepté une telle recommandation. D'une manière générale, la sortie des lois essentielles a souvent été retardée au niveau du gouvernement et du parlement. A la mi-octobre 2005, le CIAT s'est vu obligé de rappeler à l'ordre le pouvoir congolais en vue d'accélérer les préparatifs de l'organisation des élections. Le CIAT a estimé que le gouvernement, le parlement et la CEI devraient s'investir sérieusement pour les élections.

En novembre 2005, les relations entre le CIAT et le gouvernement ont été une fois encore tendues. Le gouvernement s'est abrité derrière le concept de souveraineté, pour cacher sa défaillance. M. Reinhard Buccholz, ambassadeur de la République d'Allemagne, fait une mise en garde dans une interview du 22 novembre 2005 au *Potentiel* : «faute d'élections en 2006, la RDC sera morcelée (...) L'échec de la transition voudrait dire que nous allons revenir à l'époque d'avant Sun City (...)».

#### 4. ANALYSE : LES ENJEUX DANS LA GESTION DE LA TRANSITION

Comment expliquer la lourdeur dans le déroulement de la transition face à une situation de terrain qui appelait des solutions urgentes ? Comment comprendre l'attitude généralement négative des acteurs congolais de toutes les composantes placés au sommet du pouvoir de la transition pour qu'ensemble la RDC retrouve le chemin de la paix pour sa reconstruction ?

##### 4.1. Le partage des responsabilités

Le processus de transition doit démarrer par la répartition des responsabilités entre les acteurs. Le partage du pouvoir négocié au Dialogue inter-congolais (DIC) a fait affluer à Kinshasa une élite nombreuse et composite, car les postes à pourvoir sont pléthoriques. Le gouvernement de la transition est mis en place le 30 juin 2003; il compte 62 membres. Quelques jours avant, les quatre vice-présidents de la République avaient été désignés, mettant ainsi fin aux déchirements de l'«Opposition politique non armée» et à l'attente des «tontons» du camp présidentiel, eux aussi nombreux à briguer le poste assigné à la composante Gouvernement. La transition est ainsi amorcée, et au mois de juillet est fixée la liste des 500 députés et des 120 sénateurs.

Trop de dirigeants pour un pays exsangue. Pour le Trésor public, la charge s'avère lourde! Mais *Mieux vaut cela que la guerre*, avait conseillé le président gabonais O. Bongo. La transition est, par nature, un pouvoir faible, un mode de cohabitation : il apparaît essentiel de garantir au moins cette fois-ci une surveillance mutuelle dans la gestion des affaires publiques.

Dès qu'ont été publiées les premières listes des autorités de la transition, on a craint de nouvelles contestations, et on a remis sur le tapis des questions de protocole et de sécurité des institutions. Les dirigeants, au lieu de se montrer responsables, n'ont cessé de se tourner vers la communauté internationale, comme pour en attendre de nouvelles directives. La R.D.C. n'est pas loin de connaître une tutelle de fait, mais les acteurs congolais n'en ont pas moins de réelles marges de pouvoir.

##### 4.1.1. «1+4», c'est d'abord Joseph Kabila

Le 26 janvier 2001, en prêtant serment comme nouveau chef d'État, Joseph Kabila avait promis de mener le pays sur la voie du progrès. Depuis avril 2002, à Sun City, le Dialogue inter-congolais a reconnu que la présidence ne pouvait pas lui être contestée. En mai 2003, quelques semaines avant le démarrage de la transition, Joseph Kabila a averti : «Celui qui tentera



d'arrêter le processus de paix en marche sera écrasé». «La transition ira jusqu'au bout», viendra-t-il affirmer en février 2004.

Pourtant, on ne lui prédisait pas une longue carrière à la tête de la R.D.C., tant son autorité paraissait molle comparée à celle de ses prédécesseurs, L.D. Kabila et surtout Mobutu. Or, si le jeune Président ne semble pas faire peur à ses adversaires, c'est bien lui qui domine la gestion de la transition, en imprimant à celle-ci son caractère indolent certes, mais inéluctable : il entraîne désormais la dynamique, et les tous autres acteurs doivent lui emboîter le pas, même ceux qui ont pris les armes contre son père.

Joseph Kabila a consolidé son pouvoir en jouant d'abord sur les appuis de la communauté internationale. Puis, en second lieu, il a témoigné de sa capacité à manœuvrer dans l'espace proprement congolais. Avec la transition, la formule «1+4» lui confère une certaine prééminence en raison du dispositif constitutionnel arrêté. Après, dans sa manière de négocier chaque virage, au niveau de chaque pallier, Kabila ne fait que gagner des parts qui lui permettent de consolider son pouvoir personnel. Dans le jeu qui se déroule à présent, même s'il est flanqué de quatre vice-présidents, Kabila s'impose comme un pion majeur et son apport est central. La formule «1+4» adoptée par le dispositif constitutionnel lui confère une prééminence. Le symbole d'union (+) placé entre 1 et 4 ne doit pas tromper, il s'agit des composantes et/ou des acteurs qui se battaient pour conquérir le pouvoir que le Dialogue intercongolais place à la tête du Congo pour conduire la transition jusqu'aux élections. Autrement, il avait été dit : mettons-les en attendant que les élections les départagent. Ces acteurs et/ou représentants des composantes devaient mettre ce temps de la transition à profit pour gagner les élections afin de rester au pouvoir. On dirait de manière un peu cynique que, pendant la transition, dans le «1+4» les acteurs avaient bénéficié du pouvoir comme gratification de la guerre ; c'est avec et après les élections que le pouvoir aura à viser d'abord l'objectif de la construction d'un État congolais.

L'équation «1+4» devrait en fait se lire «1+3», voire «1+2» : un vice-président représente le camp présidentiel (Abdoulaye Yerodia est un choix personnel), et c'est aussi J. Kabila qui influence en partie la désignation du vice-président Arthur Z'Ahidi Ngoma, de la composante Opposition politique non armée (assez confuse et déchirée par des ambitions), en évinçant d'autres prétendants de cette mouvance, dont Étienne Tshisekedi (préféré par le R.C.D., et qui lui aurait posé plus de problème) et Catherine Nzuzi (leader du parti de l'ex-président Mobutu). Le poids du Président, et son habileté, apparaît quand on voit que Z'Ahidi est un dissident du R.C.D., et que

Yerodia<sup>9</sup> garde l'image d'un opposant résolu tant au R.C.D. qu'à la mouvance mobutiste (avec laquelle le M.L.C. de J.-P. Bemba s'identifie parfois).

Dans la composition du gouvernement, J. Kabila s'est doté également d'entrée de jeu d'alliés. En exigeant des aménagements lors du partage de certains postes répartis de façon mécanique entre les diverses composantes, il s'est acquis les ministères clés de l'Intérieur et des Finances, tout en gardant jusqu'en mars 2006 la totalité de la direction de la Banque nationale et des services de la sécurité. Quant au ministère de la Défense, s'il l'a perdu, il conserve la haute main effective sur l'Etat-major et sur la Sûreté.

Ces arrangements continuels ont certes accru le manque de cohésion dans la conduite du pays, mais les acteurs de la transition ne raisonnent pas comme si leur pouvoir essentiel devait servir à construire l'État congolais. Joseph Kabila pourrait prétexter que les rébellions ne lui ont pas laissé le cadre idéal pour gouverner réellement, mais il suffit d'observer sa gestion concrète dans les parties du pays restées sous son contrôle pour étouffer assez vite ses excuses.<sup>10</sup>

Les deux principaux mouvements belligérants, le R.C.D. d'Azarias Ruberwa et le M.L.C. de Jean-Pierre Bemba, déjà minés par les rivalités internes et les scissions, ont démenagé leurs sièges de Goma et de Gbadolite vers Kinshasa, mais ils s'intègrent difficilement dans le contexte socio-politique de la transition. Bemba espérait encore retourner la situation en sa faveur dans la capitale, qu'il connaît bien pour y avoir vécu ; Ruberwa manquait de cet atout, ayant été propulsé à la tête du R.C.D. en mai 2003 afin d'occuper le poste de vice-président. Les divers membres du gouvernement se sont mis frénétiquement en quête d'alliés : J. Kabila est apparu comme le recours, ayant plus à offrir que les autres chefs de composante politique, et il a su disposer de la 'tontine' des postes de pouvoirs et des moyens financiers, tant et si bien que plusieurs secteurs publics (entreprises, administration...) resteront durant plusieurs mois encore sous sa seule autorité. Il a fait preuve de sens tactique, ne lâchant qu'à son gré des petits morceaux de pouvoir, et les autres belligérants devront prendre leur mal en patience, solliciter le concours du CIAT avant que le partage ne soit conclu, et encore selon les nouvelles règles renégociées généralement à l'avantage du pouvoir de Kabila. Le temps est une donnée intégrante du pouvoir, et c'est pourquoi aucune disposition du processus de transition n'aura été réalisée selon le calendrier préalablement arrêté.

---

<sup>9</sup> Il passe pour un «tonton» inoffensif, dont le rôle consiste souvent à inaugurer les fêtes «kabilistes».

<sup>10</sup> Qu'il nous suffise de citer le rapport de la Commission Lutundula : *Zaire : commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998*, Documents, 2006.

L'année 2004 a commencé par des sautes d'humeur. L'incident du ministre Roger Nimy (M.L.C.) n'aura pas été qu'un cas individuel d'indiscipline<sup>11</sup>, il traduit l'exaspération face à la crise qui couve. Puis surviennent des conflits plus violents : à deux reprises, en mars et fin mai/début juin, c'est avec le R.C.D. qu'éclate la crise. Des membres de ce mouvement s'indignent du mode de gestion du gouvernement, qui tourne au profit de J. Kabila. En août, le vice-président Ruberwa déclare : «Le R.C.D., parti politique, ne gère pas l'armée. (...) l'exercice d'un pouvoir parallèle, le non respect des principes convenus dans l'Accord global et inclusif, notamment la consensualité, la concertation et la non-conflictualité».<sup>12</sup>

Assailli de critiques internes, Ruberwa annonce que le R.C.D. suspend sa participation aux institutions de la transition, ce qui revient à rompre l'Accord de Pretoria. Aussitôt, il est contré par un grand nombre de membres de sa composante, qui ne sont plus prêts à renoncer à leurs postes à Kinshasa pour retourner à Goma, et aussi par la pression internationale qui réprouve de plus en plus les agissements du Rwanda dans l'Est,<sup>13</sup> et qui l'accuse de mettre en péril la transition au Congo.

De multiples accusations de pillage d'entreprises du Portefeuille sont émises, et des audits sont effectués sur la gestion de certains ministres tactiquement choisis dans toutes les composantes. Ces contrôles offrent aussi des gains politiques, car les dirigeants des composantes peuvent ainsi se débarrasser de membres peu dociles, même s'il leur faut pour cela compter une fois encore avec J. Kabila, qui doit agréer tout changement dans l'équilibre des institutions. Début janvier 2005, Ruberwa va réussir à limoger J. Mudumbi et J.-P. Ondekane, tandis que J.-P. Bemba va lâcher José Endundo.<sup>14</sup> En tout état de cause, ces mesures profitent au chef de l'État, qui affiche ainsi son habileté : il avait même, en juillet 2004, après le limogeage du ministre des Affaires étrangères Antoine Ghonda (M.L.C.), récupéré celui-ci pour le nommer son ambassadeur itinérant.

À son tour, J.-P. Bemba menace de quitter le processus de transition si les ultimes institutions (le Portefeuille) n'étaient pas réparties rapidement par J. Kabila. C'est en août 2005 que les nouveaux comités de gestion sont

---

<sup>11</sup> Avant d'être renommé ministre des Travaux publics en mars 2005, R. Nimy est au départ (30 juin 2003) ministre de la Culture et des Arts de la composante MLC. Lassé par l'attitude du président J. Kabila, il tient à celui-ci lors d'une réunion de conseil de gouvernement des «propos discourtois» qui conduisent à sa révocation.

<sup>12</sup> *Congo-Afrique*, n°388, octobre 2004, p. 507.

<sup>13</sup> En octobre 2005, on a découvert au Nord-Kivu des charniers datant de 1996, et ayant pour origine des massacres contre des Hutu congolais (Banyarwanda) commis par des forces rwandaises alliées de l'ancien président L.D. Kabila dans l'A.F.D.L.

<sup>14</sup> Un des ténors mobutistes, il a appartenu au R.C.D. avant de passer au M.L.C. durant la rébellion.

désignés, mais l'ordre du partage a été revu : la Banque centrale n'est plus concernée,<sup>15</sup> alors que des rapports sur l'évolution des dépenses liées aux institutions de la transition révèlent de gros dérapages : p.ex., le cabinet présidentiel est à la taille du gouvernement !

#### **4.1.2. Les députés instaurent leur autonomie...**

Face à l'exécutif (de 62 membres), il y aura 500 députés et 120 sénateurs.<sup>16</sup> Les membres du législatif tolèrent mal que l'exécutif s'attribue plus d'avantages qu'eux. D'autre part, leur sens civique et leur fidélité aux consignes de leur parti laissent beaucoup à désirer, surtout dans les rangs du R.C.D., de la société civile, de l'Opposition non armée, où les prises de position communes deviennent rares. Beaucoup ont été recrutés à la va-vite par chaque composante pour remplir ses quotas, et les dirigeants en ignoraient souvent le 'pedigree', voire l'identité réelle! Tant que des postes restaient à partager, les leaders des composantes avaient encore un moyen de pression. Mais les députés ont vite raboté l'autorité de leurs chefs, en votant dans leur règlement d'ordre intérieur que leur mandat, produit d'un accord politique transitoire (ils ne sont pas élus), ne dépend pas uniquement de la composante mais d'abord de leur avis personnel et de l'équilibre de l'ensemble de l'Assemblée, qui seule peut les destituer. Puis ils se sont octroyé 1.500\$US d'émoluments par mois,<sup>17</sup> soit près de la moitié d'un ministre et plus de 100 fois la solde du soldat ou le traitement de bien des agents de l'État.<sup>18</sup>

Aucun courant ne sait dire combien il compte effectivement de députés et de sénateurs, et les ambiguïtés sont beaucoup plus fréquentes dans les rangs du R.C.D., de la société civile, de l'Opposition non armée et du M.L.C.<sup>19</sup> Le sursis dont semble bénéficier en partie le P.P.R.D., parti de

<sup>15</sup> C'est le 13 mars 2006 que J. Kabila nomme enfin comme vice-gouverneur de la Banque centrale J.M. Emungu, le directeur de cabinet de A. Ruberwa.

<sup>16</sup> Le mode de désignation des députés ne pouvant se baser sur aucune grille de répartition équitable pour couvrir l'ensemble du territoire national, on constate que les régions tenues par les rébellions détiennent plus de la moitié de l'Assemblée ; les provinces issues de l'ancien Kivu (Maniema, Nord et Sud-Kivu) en comptent au moins le quart (soit 125 députés). Certains territoires administratifs n'en comptent aucun.

<sup>17</sup> Comparé à l'A.C.L.-P.T. (le parlement formé par L.D. Kabila en juillet 2000 et qui est resté en fonction jusqu'en juin 2003), les émoluments sont multipliés par cinq!

<sup>18</sup> Cette situation avait déjà été constatée sous le régime de Mobutu : les «mesures d'austérité» ne se font pas aux dépens du sommet de l'État, elles se traduisent par des restrictions frappant surtout la fonction publique, donc les services incombant à l'État (Administration, Enseignement, Santé...).

<sup>19</sup> La situation du président de l'Assemblée, O. Kamitatu, est éloquente: radié du M.L.C., son mouvement, par J.-P. Bemba en décembre 2005, il se maintient malgré tout en fonction en se

Kabila, tient aux atouts que celui-ci a su se ménager, comme on l'a vu. Un événement symbolique de l'ascendance du parti du président sur les autres a eu lieu fin 2005, lors du vote de la loi d'amnistie, qu'il avait réussi longtemps à bloquer : les députés de la composante présidentielle avaient quitté la séance pour protester contre une loi jugée favorable aux belligérants (MLC et RCD) ; mais le secrétaire général du P.P.R.D. avait déclaré qu'il se rangeait à l'avis de la majorité des voix, l'amnistie ne concernant pas ceux qui ont assassiné L.D. Kabila.

Les députés ont aussi réussi à se donner un pouvoir sur les autres instances (espace présidentiel, gouvernement, institutions d'appui à la transition) et par là, à s'imposer dans le partage des 'rentes'. Ainsi, ils intègrent pleinement la transition, qui leur assigne formellement le vote des lois et le contrôle de la gestion durant cette période, mais ils savent aussi, en vrais politiciens, malgré leurs disparités, exploiter toute opportunité. Les intérêts personnels ont tôt fait de biaiser le débat d'idées, au point que des votes acquis en plénière ont été publiquement révoqués sans qu'il y ait protestation sérieuse.<sup>20</sup> Cela leur attire, comme pour leurs dirigeants, l'animosité de la rue, qui supporte de plus en plus mal les actes de mauvaise gestion ou les irrégularités dans le processus de transition, comme en attestent, par exemple, les grèves de la fonction publique, notamment à Kinshasa et au Kasai, au moment où les parlementaires s'étaient offert de coûteux véhicules 4x4.

#### **4.2. En siégeant à Kinshasa, le R.C.D. n'a pas dégarni sa base arrière, le Kivu**

Le R.C.D. d'A. Ruberwa ne peut espérer, dans les circonstances actuelles, se maintenir longtemps, faute d'une large base politique nationale. Mais il bénéficie d'une base arrière, le Kivu, ce qui lui offre un avantage, pour des raisons objectives et de géostratégie, sur les autres belligérants (sauf, en partie, le R.C.D.-K./M.L.). Car la conquête et la conservation du pouvoir au Congo passent, depuis une dizaine d'années, par le contrôle des régions exploitables, selon des règles de jeu qu'impose chaque nouvelle 'force occupante', qui s'arroge les droits du propriétaire.

Le R.C.D. exige de conserver la direction administrative et militaire de la province du Nord-Kivu, contrairement à l'Accord global et inclusif de

---

réclamant toujours être du MLC ; un arrêt de la cour suprême viendra ouvrir la voie à sa destitution comme président du parlement. Dans ce jeu, le président Kabila paraît soutenir J.P. Bemba contre Kamitatu qui les a tous deux 'driblé'.

<sup>20</sup> Des projets de loi sont caviardés par les 'techniciens', certains textes votés auraient même été modifiés.

Pretoria, selon lequel aucun belligérant ne peut garder ses hommes à la tête des régions qu'il occupe. L'ukase du R.C.D. a failli bloquer la transition, puis l'implantation de tout autre mouvement dans cette région a paru irréalisable durant quelques mois. Dans les autres provinces du nord-est (Orientale et Sud-Kivu), le R.C.D. s'est affaibli, mais Ruberwa fait valoir à présent sa présence au pouvoir central pour la cause ethnique : il s'efforce de faire créer de nouvelles circonscriptions taillées sur mesure pour les Banyarwanda, à qui d'autres Congolais contestent la nationalité : Bunyakiri pour les Tembo (Nord-Kivu) et surtout Minembwe pour les *Banyamulenge* (Sud-Kivu) ; ces zones auraient donc leurs élus R.C.D. Cette composante (comme le Rwanda) ne paraît pas souhaiter l'unification du pays, qui lui ferait perdre son emprise politique, sécuritaire et économique sur le Kivu.

Contre le R.C.D., Kabila fait jouer la transition qui disqualifie toute intervention du Rwanda sur le territoire congolais. Au nom de l'intégrité nationale, le brassage des soldats belligérants dans les nouvelles Forces armées de la R.D.C. (F.A.R.D.C.) permet au Président d'espérer reprendre le contrôle de l'est du Congo : la partie du Nord-Kivu qui résiste encore à l'autorité de Kinshasa, et les régions habitées par les Banyamulenge au Sud-Kivu, que le R.C.D. contrôle mal à cause de la rébellion de Patrick Masunzu et de la forte présence des mouvements *mayi-mayi*. Mais en janvier 2005 quand l'abbé A. Malu-Malu, président de la Commission électorale, annonce l'impossibilité de tenir les élections à la date convenue avant le 30 juin 2005, des manifestations violentes éclatent dans les rues de Kinshasa et c'est contre les attermoissements de Kabila que s'élèvent les menaces et les protestations des composantes de la transition (M.L.C., R.C.D.-Goma). Sur le plan sécuritaire, on observe rapidement des tentatives de démobilisation au Nord et Sud-Kivu. La MONUC va jusqu'à créer une zone tampon dans la région de Kanyabayonga suite aux affrontements entre les F.A.R.D.C. et des militaires de l'ex-A.N.C. du R.C.D. Le vice-président Ruberwa, qui a en charge la sécurité et la défense, parle d'une mutinerie mais il la qualifie de «compréhensible» car elle s'expliquerait par des raisons objectives d'autodéfense.

La méfiance et la rivalité continuent à prévaloir : deux tentatives de putsch ont eu lieu à Kinshasa<sup>21</sup> ; puis la dissidence militaire des officiers Nkundabatware et Mutebusi, qui perturbent encore toujours le Nord et Sud-Kivu ; le 13 août 2004, le massacre, de 160 Tutsi (*Banyamulenge*) réfugiés à Gatumba, au Burundi. Au cours de l'année 2005, les accrochages meurtriers se répètent au Kivu, surtout au Nord. Les rebelles avaient exigé de voir les F.A.R.D.C. se retirer du Nord-Kivu. La MONUC a tenté de séparer les milices,

---

<sup>21</sup> Des éléments des ex-Forces armées zaïroises (FAZ) le 28 mars 2004, et le major Éric Lenge le 11 juin.

et des négociations se sont tenues entre les chefs militaires des F.A.R.D.C. et de l'ex-A.N.C. (R.C.D.), sous l'égide d'une délégation parlementaire venue de Kinshasa et du gouverneur R.C.D. du Nord-Kivu, Benjamin Serufuli.

#### **4.3. La transition, solution venue de l'extérieur**

Durant plusieurs mois, la nouvelle guerre (celle d'août 1998) au Congo a paru laisser indifférent la communauté internationale malgré ses ravages humains et matériels et le nombre d'armées étrangères et locales qui se battaient. Attendait-on de savoir qui gagnerait ? Quand le réveil finit par se faire, tout arrangement paraissait devenu impossible ! L'implication de l'ONU et de l'Union européenne, les pressions exercées sur divers acteurs ont finalement conduit au Dialogue inter-congolais, appelé à tracer les voies pour sortir de la crise ; mais, il faut en convenir, les solutions furent le plus souvent des compromis trouvés hors des réunions par des étrangers, avant d'être discutés en plénière par des Congolais. Est-ce ce qui fait que la transition congolaise se présente comme un échafaudage perpétuellement instable ?

La principale difficulté est d'ordre diplomatico-sécuritaire : il faut faire tenir l'équilibre précaire entre 'frères ennemis' qu'incarne le gouvernement de transition, et le pousser à s'engager avec assez de bonne foi dans un processus aboutissant à la tenue d'élections, c'est-à-dire en fin de compte légitimer les détenteurs du pouvoir. L'intervention internationale vise alors à bloquer les velléités de retour à la guerre, et à concilier les forces politico-militaires pour qu'elles renoncent aux armes et se soumettent à un verdict démocratique. Toute l'ambiguïté de cette transition réside dans le refus affiché par la communauté internationale d'inféoder la R.D.C., et la mise sous tutelle de fait du pays. L'accord de Pretoria définit la direction à suivre (mise en place d'un gouvernement de transition et organisation d'élections libres), et fait dès lors office de constitution provisoire, mais la voie démocratique n'est pas toujours comprise ou admise de la même façon et sans réserve par tous les acteurs. L'accord de paix est constamment testé et contesté par des forces politico-militaires disposant de soutiens étrangers ou locaux, pour élargir si possible leur marge de manoeuvres et façonner au mieux de leurs intérêts l'avenir politique du pays.

Dans ce contexte éminemment instable et tactique, ce qui reste de l'État est placé en situation de 'souveraineté contrôlée' par la communauté internationale qui joue les garde-fous en R.D.C. L'accord de Pretoria a formalisé cela en créant le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT). Composé des ambassadeurs des pays membres du Conseil de sécurité de l'ONU, de pays ayant montré un intérêt particulier dans la

transition congolaise,<sup>22</sup> et du principal bailleur de fonds institutionnel, l'Union européenne, le CIAT – institution de facto – est intervenu, avec une souplesse remarquée, chaque fois qu'apparaissent des risques de remise en cause de la transition ou d'estompage de l'objectif final : la tenue des élections. Ainsi, malgré ce que veut faire croire son nom, le CIAT est bien plus qu'un 'accompagnateur', c'est un acteur à part entière, et – même s'il s'en défend – la main qui guide la transition, puisqu'il définit presque le travail gouvernemental et qu'il pèse de tout son poids pour désamorcer les tensions au sein des autorités de la transition. Certes, les divergences sont nombreuses entre les membres du CIAT, certains pays représentés sont parfois montrés du doigt (dont la Belgique ou la Tchèque en février/mars 2005 pour l'intensité du trafic d'armes dans la région), mais l'unité du CIAT n'a jamais été prise en défaut lors d'une crise. Il arrive aussi que le CIAT soit accusé de s'ingérer dans des affaires intérieures, comme celle de la paie de la solde des militaires. La position de la MONUC n'apparaît pas non plus toujours très claire : souvent accusée de passivité, d'indécision ou d'inefficacité tant du côté congolais que par le Rwanda et l'Ouganda, elle est aussi sur le terrain la cible des milices.

Du point de vue de la communauté internationale, la situation de la R.D.C. offre le paradoxe d'un impérieux besoin d'État lié à l'impossibilité structurelle de l'exercer réellement. Dans cette phase de transition faite d'incertitude et d'intérim politiques, la thèse dominante des 'tuteurs' étrangers consiste à dire que la véritable reconstruction de la R.D.C. s'organisera après l'installation d'une autorité légitime, et qu'il suffit pour l'heure de faire régner un minimum d'ordre (surtout à Kinshasa), de contenir les menaces d'invasion extérieure et les menées des «seigneurs de guerre», de recycler les innombrables combattants par le programme démobilisation/réinsertion et d'organiser les élections. Quant au fond des problèmes, on en discutera plus tard...

## **5. EN ATTENDANT LES ELECTIONS : OBSTACLES ET SOLUTIONS**

La R.D.C. a du mal à sortir de la transition que de nombreux événements ont imposé au président Mobutu dès 1990, et où elle se trouve plongée depuis seize années. Bientôt cette période prendra fin sans qu'on ait réellement restauré l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national, ni balisé la réunification administrative, économique et financière du pays, éléments prioritaires dont dépendent la paix et la reconstruction. Les avancées obtenues n'ont souvent été possibles que grâce à des interventions de la

---

<sup>22</sup> L'Afrique du Sud (qui a impulsé les négociations de paix), l'Angola, la Zambie, le Gabon, le Canada et la Belgique (ex-puissance coloniale).



communauté internationale, qui balance entre l'ingérence et la prudence, afin de rendre possible un début de rassemblement des acteurs en conflit. Durant les trois années de la dernière transition, la réunion des belligérants n'a malheureusement pas effacé toutes les craintes d'une reprise du chaos.

Comment évaluer les éléments positifs de cette période de transition ? Il nous paraît que deux questions méritent d'être posées séparément. Qu'est-ce qui finit ? Qu'est-ce qui commence ?<sup>23</sup>

Le Congo actuel se trouve beaucoup plus épuisé moralement et physiquement que le Zaïre de Mobutu. La scène congolaise aujourd'hui peut encore être comparée aux derniers temps du régime Mobutu et de sa «transition démocratique» avec ses multiples acteurs aux appétits incontrôlés, des pilliers qui chaque jour qui passe entament ce qui pourrait rester comme bien public. Il y a à craindre qu'une combinaison complexe et en partie hasardeuse de facteurs, de forces et d'événements ne produise un environnement encore plus propice à l'opportunisme politique. Dans ce cas et dans bien d'autres, c'est que les responsabilités soient encore confiées à des dirigeants qui ne sont pas prêts à modifier leurs mœurs prédatrices et que rien ne contraint à mettre en œuvre la reconstruction réelle d'un État congolais. Plusieurs élus à venir seront probablement les mêmes que ceux promus jadis par la guerre et dans le mobutisme. Pour l'opinion, la longue conjoncture dans laquelle s'est opérée la plongée du Congo permet d'articuler le jeu du «hasard» à celui d'une certaine nécessité urgente. Les acteurs eux, anciens et nouveaux, semblent s'inscrire dans une certaine tradition qu'on pourrait faire remonter à la formation de la catégorie sociale des colonisés dits «évolués» à la fin de la période coloniale au Congo Belge. Ainsi le comportement politique observé ne peut être considéré comme simple effet 'déviant' ou 'irrationnel' que pourrait justifier uniquement l'opportunité de la situation liée au chaos du Congo actuel. Au vu de tout cela, peut-on penser que, sans avoir bénéficié d'un réel héritage positif cohérent dans un passé récent, et en attendant de voir ce que demain pourra réserver, le Congo retrouve le chemin d'une reconstruction durable ?

Des arguments peuvent plaider dans le sens des ouvertures positives. D'abord, on peut faire remarquer que la RDC a en partie dépassé la période de la démocratie emphatique et euphorique de la CNS, où le mal portait le seul nom de Mobutu. Ensuite, s'il a été souvent dit que l'opinion congolaise n'avait pas de prise durable sur les événements, son comportement face au danger d'éclatement du pays qui avait pesé pendant cette dernière longue

---

<sup>23</sup> Il faut abandonner l'historicisme qui veut que tout vient des racines, que ce qu'il y a eu avant explique nécessairement ce qui va venir.

guerre et les résultats de l'enrôlement et du référendum au cours du second semestre 2005 tendent à montrer que des opinions politiques s'installent.<sup>24</sup>

La paix est incompatible avec le déni d'équité. Les électeurs sont appelés à clore la période de transition, et donc à sanctionner ceux dont le pouvoir est, fût-ce en partie, une prime de guerre. Certes, il n'y pas de vraie paix sans élections, mais pour de bonnes élections, il faut un cadre de paix. *Kigali et Kinshasa alliés contre la paix ?* a titré une certaine presse à propos de la transition en R.D.C. Des atermoiements sont observés, celui qui sent que la paix va l'éjecter des cercles du profit est tenté de la refuser, et d'esquiver les élections. À ce niveau, le protectionnisme de la communauté internationale s'avère utile car le Congo, seul, ne semble pas encore à même de se défendre. Mais jusqu'à quand cela durera-t-il ? Alors que, depuis le 15 juin 2005 les *Banyamulenge* réfugiés au Burundi rentrent au Congo, les miliciens congolais originaires de l'Ituri réfugiés en Ouganda déclarent, eux, se regrouper dans un nouveau mouvement de rébellion dénommé M.R.C., imitant le mouvement de Nkundabatware (FLEC), officier radié des FARDC et sous le coup d'une enquête par la CPI.

## 6. EN GUISE DE CONCLUSION

Durant les trois années de transition, aucun leadership net n'a pu se dégager, et les élections vont opérer leurs choix dans une arène aride, où de multiples acteurs se querellent en protestant de leur amour du peuple et du pays alors que leurs actes au quotidien laissent à penser tout le contraire. Au cours des années de guerre puis pendant la transition, sans se départir des motivations formelles, la plupart des dirigeants n'a cessé de prêter main-forte aux étrangers dans le pillage des ressources congolaises, afin de s'autofinancer.

Les Kabila père et fils n'ont pas pu gagner leur guerre. Mais Joseph, après les hésitations de Laurent Désiré, s'est résolu à se forger une place dans le schéma de Lusaka, en s'appuyant résolument sur la communauté internationale. S'il n'a pas paru émerger comme un réel meneur, il se montre pourtant habile, manoeuvrier, et réussit ainsi à dominer les rébellions contre le pouvoir central, incapables, elles, de trouver des stratégies populaires pour l'évincer, et surtout infléchir ses méthodes de gestion très personnelle qui avaient causé leur opposition.

---

<sup>24</sup> Une étude de Vlassenroot et Raeymaekers a montré qu'une décennie de conflits violents et de guerre dans l'est du Congo a provoqué non seulement des destructions, des réfugiés et des morts, mais aussi d'importants changements économiques et sociaux. VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., *Conflicts and social transformation in Eastern D.R.Congo*, Gent, Academia Press, 2004.

Bientôt, fruit d'une aspiration populaire à ce qu'un terme soit mis au règne de profiteurs autoproclamés – et grâce à la pression internationale –, des élections devraient légitimer les dirigeants. La nature ayant horreur du vide, la communauté internationale a entrepris de mater le Congo. Mais, rappelons-nous ce vieil adage africain : *Même le chasseur le plus expert peut rater le gibier s'il tire en courant*. Résoudre la crise en R.D.C. se fera aussi avec ses risques et périls.

Tervuren, mars 2006