

**LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
APRÈS LES ÉLECTIONS :
TEMPS D'APPRENTISSAGE ET DE TÂTONNEMENTS,
TEMPS DE LÉGITIMITÉ MALMENÉE**

par Noël Obotela Rashidi et Jean Omasombo Tshonda

Abstract

The present contribution analyses which results have been achieved one year after the democratic elections in the DRC. It considers the role and functioning of President Kabila and how his public image has evolved. A number of difficulties are highlighted concerning the establishment and the functioning of the new institutions (most notably the National Assembly and the provincial assemblies and governors). Furthermore, several politically sensitive issues that have marked this post-electoral period are discussed, including the issue of dual citizenship, the appointment of senior members of the judiciary, the contested social policy, the fiscal autonomy of local institutions and the treatment of the *Bundu dia Kongo* movement. Particular attention is also paid to the January 2008 Goma Conference, following renewed (or continuing) instability and insecurity in the eastern DRC.

Le processus électoral, réalisé au second semestre 2006 et au début de 2007, a eu deux mérites indéniables : il a d'abord été mené à son terme, malgré les embûches et les failles constatées ; ensuite, il a permis d'un peu clarifier l'arène politique de la transition, en évinçant beaucoup d'acteurs apparus dans le contexte de la guerre. Ainsi le pouvoir central en RDC retrouve, fût-elle encore précaire, une légitimité brisée brutalement dès 1960-61 par l'affaire Lumumba, et la population, longtemps privée de ses droits politiques, peut de nouveau s'exprimer par les urnes.

Jusqu'aux élections de 2006, les luttes « démocratiques » au Congo-Zaïre se soldaient paradoxalement par l'émergence de nouveaux autocrates. Chacun disait : « Je ne reproduirai pas les fautes du système précédent ! ». Mobutu, par sa Deuxième République, s'était présenté en parangon des vertus républicaines malmenées par les « politicailleurs » Kasa-Vubu, Tshombe, ou le Groupe de Binza. En 1996, l'AFDL de L. D. Kabila affichait son objectif de « balayer la maison commune » polluée par la dictature mobutiste. Et le 2 août 1998, les rebelles (RCD et MLC) proclamaient à leur tour leur volonté de « corriger » les excès de celui qui avait fait tomber de Mobutu. Rhétorique de propagande, chaque fois ; l'État passait pour légitime par définition, quoique ses dirigeants ne le fussent nullement.

Intronisé le 6 décembre 2006, Joseph Kabila a fait (encore) des promesses, plaçant son quinquennat sous les mots d'ordre de bonne gouvernance, démocratie et respect des droits de l'Homme; il s'est dit résolu à œuvrer pour la refondation de l'État, une profonde révolution des mentalités, sans oublier l'unité et la cohésion nationales. Il a annoncé « *la fin de la récréation* », « *la lutte contre l'intolérance et l'exclusion, l'impunité, l'immoralité politique, germes des conflits* », « *contre la corruption, le profit illégal et individuel, qui porte atteinte à la crédibilité du Gouvernement et à la légitimité démocratique* ». Un an après, son bilan est mitigé : beaucoup reste à

faire. La construction de la paix est un processus généralement long et souvent semé d'embûches, affirme le chef de l'État congolais dans son discours de clôture prononcé à la Conférence de Goma le 23 janvier 2008. Mais il faut savoir distinguer les intérêts personnels de ceux de l'État, ce qui semble toujours poser problème une année après le scrutin.

Le Congo est à présent doté d'attributs (plutôt formels mais symboliquement importants) de l'appareil étatique : une Constitution, des assemblées élues selon un processus sans doute imparfait mais néanmoins plus démocratique que tout ce que le pays a connu depuis plus de quarante ans. Est-ce suffisant ? Peut-on déjà y voir les premiers signes d'une refondation de l'État ? Une année après le (nouveau) départ, on doit surtout mesurer les limites du processus en cours, car refonder l'État congolais suppose qu'on balaye l'empreinte profonde du mobutisme qui a marqué ce pays. Notre ambition, ici, sera de confronter le bilan affiché à la réalité. Il faudra du temps pour guérir les nombreux maux qui hantent la société congolaise... voyons ce qui se passe entre-temps.

1. BILAN PRÉSIDENTIEL, UN AN APRÈS L'INVESTITURE

Le président Joseph Kabila a bénéficié au début de son quinquennat de préjugés favorables ; les critiques émises étaient à la mesure des grandes espérances. Voici le bilan qu'il dresse de ses réalisations dans son discours du 6 décembre 2007 :

- Concernant les infrastructures de base, la desserte en eau à Kinshasa et à l'intérieur du pays a connu une amélioration ; alors que des coupures intempestives d'électricité sont enregistrées, des solutions intérimaires ont été mises en route.
- Le secteur des hydrocarbures a fait l'objet de mesures en vue d'en assurer une meilleure maîtrise : un accord d'exploitation a été conclu avec l'Angola dans le but de tirer conjointement profit du brut extrait dans le Bas-Congo ; des pourparlers ont été engagés pour aboutir au même résultat avec l'Ouganda concernant le pétrole du lac Albert (l'île de Rukwanzi disputée entre l'Ouganda et la RDC), etc.
- Des mesures incitatives ont été prises pour la préservation de la biodiversité.
- La réhabilitation de plusieurs tronçons routiers est amorcée, ainsi que la relance des projets agricoles sur l'ensemble du territoire national.
- Il en va de même du secteur minier, où la révision des contrats est en cours.
- Sur le plan social, la promulgation du statut spécifique des médecins, les campagnes de lutte contre les maladies endémiques et les maladies sexuellement transmissibles, la revalorisation de la fonction enseignante et la restauration des bourses d'études pour les étudiants finalistes sont en cours.
- Il y a encore des actions en matière de lutte anti-mines, de réinsertion des enfants soldats et des enfants de la rue, de l'emploi, du revenu des travailleurs, du pouvoir d'achat et de la stabilisation du cadre macroéconomique... Ce qui a

été réalisé indique à quel point, comme l'avoue J. Kabila, « *le démarrage de la Troisième République a été laborieux* ».

Au delà de ces réalisations, affirme le Président, il y a d'autres urgences, notamment la justice (sécuriser le citoyen et assurer l'équité), la décentralisation (promulguer la loi d'encadrement)... Le Président rappelle son opposition à toute réforme constitutionnelle, sauf « *en cas d'extrême nécessité, et uniquement dans l'intérêt supérieur de la Nation* ». Il précise longuement l'esprit des accords avec la Chine: « accords gagnant-gagnant », dit-il, les institutions financières chinoises disposant de liquidités importantes et le Congo ayant des ressources naturelles, un terrain d'entente était possible. Ainsi les concessions minières « *seront exploitées en partenariat, donnant de l'emploi aux Congolais et produisant de la valeur ajoutée* ». C'est dans ce cadre que des banques chinoises vont financer les « cinq chantiers ». Grâce à cela, Joseph Kabila annonce le prochain démarrage de « *plusieurs projets de routes, ports, aéroports et chemins de fer, écoles, hôpitaux, adduction d'eau, électrification, aménagement des biefs maritime et fluvial, modernisation du système national des télécommunications* ».

Tandis que la « majorité présidentielle » exulte et parle d'un bilan positif, un certain désenchantement semble gagner l'opinion¹ qui – non sans humour – se déclare déjà bloquée dans un « sixième chantier », nouveau nom donné à l'économie informelle et à la débrouillardise traditionnelle. Le discours bilan du chef de l'État a suscité plusieurs réactions mitigées ou négatives. Pour J. Kimpozo Mayala, analyste du journal *Le Phare*, « *la fin de la récréation* », au sens où l'entend le Président, paraît avoir été sans lendemain. En effet, « *la fin des carottes pour les détournés des deniers publics, les pilliers des ressources minières et naturelles, les violateurs des droits humains, les trafiquants d'influence, les faussaires, les corrupteurs et les corrompus* », n'a pas eu lieu. Par contre « *les antivaleurs que l'on attendait voir disparaître progressivement gangrènent le vécu quotidien* ». Kimpozo fait constater que « *les douze premiers mois ont été pratiquement perdus ou consacrés à la recherche des financements internes et externes des cinq chantiers* »².

Précédant le discours bilan, *Le Révéléateur* avait consacré une analyse pointue à l'An 1 de Kabila, le jugeant largement négatif. En dépit des assurances contenues dans l'adresse d'investiture, il soutient que « *la situation est allée de mal en pis* ». Parmi les faiblesses, il cite le caractère toujours utopique de la paix, les conditions de vie précaires, les libertés fondamentales qui restent une denrée rare, les portes des prisons fermées aux privilégiés et l'oubli d'un chantier important : l'Administration publique. Cette évaluation se termine en signalant que « *Kabila a encore heureusement quatre ans devant lui pour mieux faire. C'est tout le mal que le Congolais lui souhaite. Mais le temps qui n'arrête pas sa course, lui, compte comme adversaire* »³.

¹ Cf. *Le Potentiel*, édition du 10 décembre 2007.

² Lire *Le Phare*, édition du 6 décembre 2007.

³ Cf. *Le Révéléateur*, édition du 5 décembre 2007.

Le 19 décembre 2006, le président Kabila a désigné Antoine Gizenga en qualité d'informateur, et l'a nommé Premier ministre le 30 décembre. Au delà de la stratégie électorale, le choix d'un homme âgé, peu accessible et peu loquace, ne disposant d'aucune expérience réelle de gestion, est un handicap pour l'État, mais cela paraît favoriser Kabila qui ne craindra donc pas de se voir subjugué et/ou dominé par le chef de l'exécutif comme cela avait été le cas en 1960. La publication de la liste des membres du gouvernement n'a été faite que le 5 février 2007. De cette période date l'attribution à Gizenga du qualificatif de « *Yandi ve* »⁴ ; il est donc réputé comme écartant systématiquement les candidats... et pourtant son gouvernement compte 60 personnes. Dès l'annonce de la composition de celui-ci, certains commentateurs n'ont pas caché leurs critiques quant au caractère « *monocolore, éléphantique et inadapté au contexte économique* » de la nouvelle équipe. Ils ont aussi exprimé des préoccupations pour l'équilibre provincial et la parité, la compétence, l'intégrité, l'honorabilité et la crédibilité des membres.⁵ Depuis, l'impression générale est que rien ne bouge vraiment et que le gouvernement est un épouvantail. Même réduite à 45 membres au mois de novembre 2007, l'équipe paraît souffrir de maux analogues.

On a presque oublié que le pays a abandonné le régime présidentiel et que c'est le Premier ministre qui est le chef du gouvernement, répondant de sa politique devant le Parlement. Ce n'est qu'une façade : les décisions de la plus haute importance restent prises, voire exécutées, par un pouvoir parallèle. Car depuis l'avènement de Joseph Kabila en janvier 2001, un pouvoir parallèle s'est effectivement construit autour d'un petit groupe de conseillers, dont le chef de file paraît être l'ancien gouverneur du Katanga, Augustin Katumba Mwanke, élu député national en juillet 2006 et nommé secrétaire exécutif de l'Alliance de la Majorité Présidentielle (AMP) le 9 novembre 2007. Pour le compte du chef de l'État, ce groupe a investi les rouages essentiels du pouvoir économique et verrouille l'accès aux ressources, allant jusqu'à engager l'État dans les principaux dossiers. On a vu, par exemple, le chef de l'État annoncer début 2008 dans une conférence de presse la construction d'une autoroute reliant Kasumbalesa à Lubumbashi sans que cela figure au plan quinquennal du gouvernement, et affirmer que pour la construction de l'autoroute de l'aéroport de N'Djili jusqu'au centre-ville de Kinshasa les études étaient presque terminées ; ce n'est que le 12 mai 2008 que le ministre des Infrastructures, P. Lumbi, informe le parlement de ces gros engagements de l'État avec les

⁴ En langue kikongo (parlée dans l'ancienne Province de Léopoldville), *Yandi ve* signifie : Pas lui. Il s'agit de la réaction, vraie ou supposée, de refus opposé par le Premier ministre Gizenga à certaines candidatures de ministres ou de vice-ministres soumises à son appréciation par le camp présidentiel.

⁵ Dès la publication des membres, surgit la question d'un « ministre fantôme » : le soixantième homme, un certain André Kasongo Ilunga, présenté sur la liste de l'UNAFEC de maître Honorius Kisimba Ngoy, est demeuré introuvable. Curieusement, la Primature a reçu sa lettre de démission trois jours plus tard ! Le 15 février 2007, le bureau du Premier ministre a été surpris d'accueillir trois individus se réclamant tous être ce Kasongo Ilunga ! Y a-t-il eu manipulation ou tentative de faux et usage de faux ?

Chinois. D'où le courroux des élus, même de certains membres de l'AMP comme Vital Kamehre, qui s'indignent de l'affairisme de ces structures parallèles et exigent un processus de décision transparent, conforme à la Constitution.

Pourtant, dans son discours du 6 décembre 2007, le président Kabila vante les résultats de sa première année qui, d'après lui, portent sur le plan institutionnel : l'installation des grandes structures « *qui sont toutes opérationnelles et fonctionnent de manière satisfaisante* ». Comme pour prévenir la critique imminente, il rappelle qu'« *il est essentiel, pour plus d'harmonie et d'efficacité collective, que chaque [pouvoir] s'astreigne à rester dans les limites de ses compétences constitutionnelles* ». « *Il ne faut pas faire de moi un dictateur* », ajoute-t-il. Le journal *Le Potentiel* ironise qu'en entendant Kabila demander aux uns et aux autres de donner une chance à notre jeune démocratie et aux institutions élues, on le croirait conscient du danger qui le guette ; pourtant, il n'en laisse pas moins subsister ces pratiques. Serait-il déjà bloqué, c'est-à-dire incapable de sortir du modèle de gestion hérité de son père ? Car, à l'instar de Mobutu qui en a fait tout un art, il se met à dénoncer par le discours ses propres pratiques. On sait que le mobutisme a fini par implorer, ouvrant largement la voie à la rébellion de l'AFDL qui lui porta aisément le coup de grâce.

Si Kabila a su faire évoluer le dossier congolais pour sortir de la guerre, et surtout faire valoir sa fonction de *primus inter pares* durant la « transition 1+4 », il devrait, dans ce nouveau contexte institutionnel, se trouver des stratégies qui renforcent l'État congolais, fût-ce à l'encontre de sa position personnelle ou de ses anciennes relations. De « chef de guerre » et/ou « composante », il doit se muer en chef d'État démocratique : ce pari n'est pas du tout gagné. « *Leaders 'totémiques'* », écrit Lambert Mende, ministre des Hydrocarbures, « *la plupart des ténors en vue sur l'arène politique congolaise ont une propension au positionnement individuel au détriment des principes de bonne gouvernance qu'ils n'hésitent pas à fouler aux pieds pour arriver à leurs fins* ». ⁶

Malgré les élections, le pouvoir politique ne dispose toujours pas des moyens adéquats ; l'administration est comme une coquille vide. Le processus électoral, organisé par une instance parallèle (la C.É.I.), n'a pas consolidé les compétences de l'État ; l'armée, qui a absorbé plusieurs milices belligérantes, n'a aucune organisation ni discipline, et ses membres continuent à vivre dans des conditions humiliantes de pauvreté, ouvrant la voie à tous les dérapages. La nouvelle élite politique n'a guère d'emprise sur les événements. Ce fut clair dès 2007, par les ingérences de pays voisins ⁷ soucieux de rappeler à Kabila ses « dettes » envers eux. Bref, les élections n'ont pas résolu le problème fondamental de l'absence d'État et de leviers de « bonne gouvernance ». Elles

⁶ MENDE, L., *Dans l'œil du cyclone. Congo-Kinshasa : les années rebelles 1997-2003 revisitées*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 278.

⁷ Des troupes angolaises ont occupé Kahemba ; le Rwanda soutient la milice de Nkundabatware au Nord-Kivu, etc.

ont aussi mis en évidence un autre noeud : depuis tant d'années, renouveler la classe politique⁸ passait pour la formule magique, mais on a négligé de valoriser les capacités et l'aptitude à se gouverner des communautés qui composent le pays.⁹ C'est pourquoi la décentralisation et les nouvelles provinces en cours de création, avec d'importantes compétences, sont un enjeu central dans la lutte pour la redistribution du pouvoir.

« *Je regrette qu'après vote, rien n'a changé. Prochainement, je n'irai plus voter car c'est un passe-temps* », affirment les déçus dans une enquête menée au Nord-Kivu à la fin 2007 ; l'image de Joseph Kabila, qui lui avait permis de gagner les élections en 2006, prend ici un sacré revers. On devrait ainsi craindre que les incohérences qui persistent dans la gestion du pouvoir central n'aient pour effet, entre autres, d'hypothéquer l'avenir de l'État congolais à la fois par le dehors (Rwanda et autres voisins et réseaux maffieux d'affaires), par le haut (certains membres d'institutions nationales et/ou relevant d'administrations diverses) et par le bas (représentants et/ou activistes de communautés locales). Si les deux premiers groupes cités continuent d'agir de manière négative, il faudra craindre que le citoyen rejette les institutions issues des élections et n'ait plus confiance que dans sa communauté locale. C'est une certaine identité congolaise qui avait permis, durant les années de guerre, la mobilisation nationale contre ce qui apparaissait d'emblée comme une agression extérieure ; l'unité du pays fut ainsi sauvée. Dans la situation actuelle de la RDC, une implosion encadrée par une certaine organisation cohérente qui trouverait un appui auprès des communautés locales, serait imparable ; l'État unitaire s'effondrerait. Bref, la RDC, longtemps maintenue dans un état comateux, rendrait cette fois l'âme définitivement.

2. MISE EN PLACE ET FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS : DES COUACS À RÉPÉTITION

Les principales structures de la Troisième République ont connu des moments difficiles. L'embellie post-électorale n'a pas apaisé les inquiétudes de la classe politique toujours préoccupée de participer à la gestion du pays : en effet, beaucoup redoutent de rester hors des « affaires » durant les cinq prochaines années. Les regroupements nés à l'issue des scrutins paraissent circonstanciels ou n'être qu'un agglomérat de sensibilités et de calculs divers. L'enjeu unique de l'élection présidentielle a joué le rôle fédérateur pour la constitution de l'AMP, le camp gagnant, face à l'opposition groupée autour de Jean-Pierre Bemba. Le régime présidentiel (ou semi-présidentiel) aura sans

⁸ Les régimes précédents n'ont pas connu que des prédateurs : l'opportunisme traverse les générations.

⁹ Sous Mobutu, les élections locales (communes urbaines, secteurs...) maintes fois annoncées n'ont pas eu lieu. Après la transition, pour instaurer la 3^e République, des scrutins locaux étaient prévus en priorité, mais au moment de prendre les mesures concrètes, cet ordre sera inversé. Après les élections présidentielles, législatives puis des exécutifs provinciaux, tout paraît s'arrêter : les élections de niveau local, reportées en 2007 faute d'argent, sont de nouveau remises à 2008, mais nul ne sait à quelle date...

doute pour effet de maintenir une certaine cohésion dans la coalition actuelle, mais des défections ou des exclusions sont prévisibles et peuvent se traduire par une érosion de la majorité au Parlement.

Les élections de 2006-07 ont mis en place un corps législatif émietté, qui n'est pas sans rappeler la fragmentation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) de 1991 (encore qu'elle ait été largement orchestrée par Mobutu) ou celle, plus récente et plus pertinente, du « Parlement de Transition » de 2003-06, dans la mesure où elle reflète moins la diversité de la nation (« corps constituant ») que celle des « élites » du pays. Les acteurs politiques ont, comme lors des assises de Sun City, cherché avant tout à se frayer de force une place à la table du banquet, et dans une telle perspective, les affinités idéologiques n'ont qu'un poids fort relatif.

Il y a lieu de mettre ici le doigt sur l'opportunisme qui caractérise l'acteur congolais avant et après les élections. Prenons en exemple le désormais dramatique dossier du pillage ou bradage constant des ressources minières, héritage des régimes de Kabila père et fils. Ces pratiques ont traversé la transition de 2003-06 et les *kabilistes* n'ont pas tort de soutenir que la responsabilité est collective et incombe aussi au gouvernement de transition dans lequel l'opposition actuelle MLC/UN détenait les portefeuilles économiques. À présent, malgré les nouvelles institutions, les mêmes contrats litigieux sont 'couverts' par des centres de décision parallèles autour de la Présidence. La Commission de révision des contrats, mise en place par le ministre des Mines en 2007, piétine, et le Premier ministre Gizenga ne bronche pas, comme s'il voulait esquiver le dossier qui risquerait de causer sa destitution.

La nouvelle Assemblée nationale a fait sa rentrée le 22 septembre 2006. Au-delà de la domination de l'AMP et de ses alliés « indépendants », le Parlement risque de ne connaître qu'un équilibre fragile, puisque 68 partis y figurent, ainsi que 63 députés « indépendants ». Le principal parti de la coalition au pouvoir, le PPRD, a recueilli 22,2 % des suffrages et son principal opposant, le MLC, 12,8 % ; mais il n'y a que trois autres formations qui aient attiré plus de 5 % des voix, tandis que 52 partis représentés ont recueilli moins de 1 % des suffrages (28 d'entre eux ne comptent qu'un seul député) ; et il faut y ajouter les 63 membres élus sous l'étiquette d'« indépendants ».

Les dangers de la fragmentation du pays sont davantage accentués par l'opportunisme des élites chargées de la gestion du nouvel État. Dans ce contexte, le camp Kabila peut se retrouver en difficulté ; le risque de le voir perdre sa majorité est peu évident, mais tout dépendra de la cohésion de sa gestion, et aussi de son habileté dans la redistribution de la « rente » entre ses partenaires. Dans un communiqué du 12 décembre 2006, le RCD/K-ML, formation de Mbusa Nyamwisi, n'avait pas caché ses appréhensions quant aux tractations relatives à la répartition des responsabilités dans le camp gagnant. Il a dénoncé notamment l'insuffisance des rencontres destinées à renforcer la cohésion entre les élus de la majorité, l'inversion des priorités, le manque de

considération envers les partenaires, le non-respect de la parole donnée et l'excès de manœuvres autour de la répartition des postes. Cette prise de position indique à quel point la formation du gouvernement et la nomination des gestionnaires des entreprises publiques ont été soumises à des marchandages dépassant les bornes.

Un autre danger, à court terme, réside du côté de l'opposition, que Mwayila Tshiyembe a justement qualifiée de « *magma informe, versatile et éclaté en plusieurs chapelles, en raison de la politique du ventre* »¹⁰. Rigobert Minani Bihuzo, dans une analyse de l'opposition politique et du rôle de la société civile, a noté le basculement de l'équilibre issu des élections au bénéfice de l'AMP; il a tenté de comprendre les raisons de ces bouleversements. Ceux-ci s'expliqueraient par la pléthore de partis et par l'inflation de candidatures politiques. « *On ne s'engage pas en politique pour faire de l'opposition mais pour exercer le pouvoir* », répliquent plusieurs membres de l'opposition. Les « indépendants » ont été les premiers à accuser le coup, juste après leur élection en juillet 2006. En vue de renforcer sa majorité au Parlement, le camp de Joseph Kabila a, dès le mois d'octobre 2006, remboursé les frais engagés dans leur campagne par de nombreux députés nationaux ; même Antoine Gizenga, approché dès la fin septembre 2006, a obtenu début octobre 2006 que l'État lui paie des « dommages et intérêts pour les pillages de ses biens » subis sous la transition de Mobutu et lors de l'arrivée de l'A.F.D.L. à Kinshasa en 1997.

Le pays est désormais aussi doté d'assemblées provinciales. La Constitution stipule (article 3) : « *L'assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère par voie d'édit. Ses membres sont appelés députés provinciaux* ».

Forts de cette disposition ou, au contraire, en abusant de celle-ci, assemblées et exécutifs provinciaux ont, un peu partout à travers le pays, vécu à couteaux tirés dès leur entrée en fonction. En juin 2007 au Kasai-Occidental, les députés provinciaux ont accusé le gouverneur de « manque de considération » à leur égard et voté une motion de défiance contre le chef de l'exécutif, Trésor Kapuku Ngoy ; le recours introduit auprès de la Cour suprême de justice a abouti au rejet de cette motion, déclarée « anti-constitutionnelle ». Le Maniema, le Sud-Kivu et le Nord-Kivu ont été traversés de convulsions analogues. Julien Paluku, gouverneur du Nord-Kivu, a été soupçonné d'« avoir détourné de l'argent destiné à la réhabilitation des infrastructures routières », d'entretenir une milice personnelle, et de faire montre d'incompétence ; motion elle aussi rejetée, sur intervention de Kinshasa. Au Sud-Kivu, le gouverneur Célestin Cibalonza a été accusé par l'assemblée de « *mégestion et incompétence* » ; le bras de fer a entraîné d'abord l'éloignement du gouverneur de Bukavu, ensuite sa démission. Son

¹⁰ Cf. MWAYILA TSHIYEMBE, « Activisme politique et affrontements meurtriers : Transition à hauts risques au Congo-Zaïre », in *Le Monde diplomatique*, juillet 2003.

remplacement par Muderhwa va aboutir, en mars 2008, à la suite de longs conciliabules à Kinshasa entérinés par un vote formel à Bukavu.

Pareilles difficultés peuvent être jugées soit comme un mauvais signe, évoquant le chaos auquel avait conduit le projet de restructuration administrative de 1961-65, soit au contraire comme une mise au pas qui contrarie les méthodes de gestion jusque-là en cours. Il faut reconnaître que chaque province s'accroche à ses atouts locaux, auxquels s'intéresse aussi le pouvoir central. Ce qui oppose les assemblées et les exécutifs provinciaux, c'est à la fois le partage des rentes et les rivalités entre réseaux qui ont fait élire le gouverneur. À l'instar des acteurs nationaux, les provinciaux réclament de gros émoluments que les gouverneurs disent ne pas pouvoir payer. Au Katanga, par exemple, l'assemblée provinciale a été jusqu'à fixer pour son fonctionnement un budget qui dépasse celui de toute la province. Dans chaque province, l'assemblée s'est voté des émoluments et avantages différents, en fonction des ressources régionales, et l'exécutif a fait de même ! La fourchette des traitements des députés se situe entre 2.000 et 4.000 US\$/mois, selon les régions.

Puis interviennent les conflits entre leaders. Le cas du Nord-Kivu est typique : les élus proviennent en majorité de la tendance de Mbusa Nyamwisi et alliés : pour le bureau de l'assemblée, les candidats AMP (même PPRD) ont échoué ; le seul élu AMP est un Hunde du territoire de Masisi, E. Hamuli¹¹. Pour l'exécutif, c'est un Nande soutenu par Mbusa qui l'emporte, Julien Paluku, évinçant les candidats d'autres tendances dans cette province qui en compte tant. Au Sud-Kivu, le contexte est différent : il n'y a guère de leaders locaux affirmés, malgré le radicalisme plus accentué de son opinion, ce qui laisse au pouvoir de Kinshasa l'opportunité d'influencer directement le choix des élus ; une situation simple en apparence, mais qui peut vite devenir instable dans le cas d'une mauvaise appréciation des réalités locales. Quant au Maniema, qui a gagné en prestige et en pouvoir depuis qu'il s'est découvert région d'origine de la mère de J. Kabila, son cas s'apparente à celui du Nord-Kivu, sauf qu'ici un homme, Alexis Tambwe Mwamba, devient leader dominant, au point d'éjecter par la manière forte les autres leaders qui avaient parfois réussi à grappiller quelques postes. Pour le Kasai-Occidental, suite à la dérive stratégique de l'UDPS, aucune tendance politique n'est vraiment dominante. Pour conserver le contrôle de l'exécutif, l'AMP/PPRD a été jusqu'à entrer en coalition avec le RCD/Goma afin d'écarter l'UN/MLC.

¹¹ Il a été élu grâce à l'appui qu'il avait obtenu des Forces du Renouveau de Mbusa et de la Confédération des Fédéralistes et Démocrates Chrétiens de V. Tshipasa. Quelques jours auparavant, ces deux partis avaient assuré l'élection à la tête de l'Assemblée provinciale d'un Hutu du territoire de Rutshuru, opposé au gouverneur RCD de la transition, E. Serufuli ; et ils ont soutenu à la vice-présidence un Nande autochtone, formellement membre du M.S.R., sans requérir au préalable l'aval de ce dernier parti. Le P.P.R.D. ne sort qu'avec le poste de porte-parole, mais c'est parce que le candidat désigné représente l'ethnie nyanga (cependant, il a grandi et étudié chez les Nande) et, aussi, parce qu'il s'agit d'un élément peu radical dans ses prises de position dans la province.

Le Sénat a été installé au mois de mai 2007, un peu après l'Assemblée nationale et les assemblées provinciales. Il compte 108 membres élus au second degré et 12 membres désignés. 26 partis y sont représentés, dont 18 par un seul sénateur, mais la proportion des « indépendants » (26 sur 108) y est presque le double de celle que l'on retrouve à l'Assemblée nationale (12,6 %). L'AMP et ses alliés indépendants disposent de 76 élus, tandis que l'opposition et ses alliés atteignent à peine 32 représentants. Chacun s'attendait à un bureau définitif entièrement dévoué au président Kabila. La surprise a dépassé l'entendement des uns et des autres dans la mesure où c'est un indépendant proche de l'opposition, Léon Kengo wa Dondo, ancien Premier ministre sous Mobutu, qui a été élu à la tête de cette institution ! Un exemple qui prouve à suffisance ce que nous avons évoqué plus haut : l'opportunisme des acteurs politiques et le manque de cohérence des regroupements. Kengo l'a emporté parce qu'au cours de l'histoire récente il a tissé des liens avec plusieurs membres qui se retrouvent au Sénat, mais aussi du fait de la contestation interne du leadership de Joseph Kabila ; cela avait d'ailleurs été le cas pour Jean-Pierre Bemba lors de l'élection des gouverneurs de province. Cette élection de Kengo fait peur au camp majoritaire surtout en raison de la disposition constitutionnelle qui fait du président du Sénat le remplaçant du chef de l'État en cas d'empêchement ou de décès.

L'apport de l'opposition dans ce contexte paraît fragile. L'article 8 de la Constitution reconnaît l'existence de l'opposition politique, mais il a un caractère général. C'est une loi « portant statut de l'opposition » qui règle cette matière, et elle considère les deux franges de l'opposition : parlementaire et extraparlamentaire¹².

Voilà le problème : de Bemba ou Tshisekedi, qui est l'opposant en chef ? Quelle frange incarne l'opposition, d'ailleurs fragilisée ? L'UDPS en lambeaux semble s'ancrer dans le refus d'un ordre dont Tshisekedi ne serait pas le centre ; quant à Bemba, battu à l'élection pour la présidence de l'État, il a été élu sénateur, mais sa position locale est devenue délicate : début mars 2007, l'ultimatum du chef d'état-major des FARDC aux éléments de sa garde rapprochée, lui enjoignant de réintégrer l'armée congolaise au plus tard pour le 15 mars 2007, a déclenché la panique à Kinshasa, surtout après le déploiement d'éléments des FARDC autour de la résidence de Bemba. Les journées des 22 et 23 mars ont été émaillées de tirs d'armes lourdes et légères, circonscrits à une zone de la commune de la Gombe appelée communément la Ville, mais les dégâts collatéraux ont été énormes, même si le nombre des victimes reste controversé : le compte rendu gouvernemental du 24 mars 2007 parle de 60 morts et 74 blessés, tandis que la conférence de presse du

¹² Les articles 18, 19, 20 et 21 de cette loi créent un poste de « coordonnateur de l'opposition », dont la fonction paraît prestigieuse au regard des avantages consignés dans le texte. Or l'article 19 sème la confusion : « *Le coordonnateur de l'opposition politique est désigné par consensus, à défaut par vote majoritaire, [...] par les députés nationaux et les sénateurs, membres des groupes parlementaires de l'opposition...* ». Donc, tout en reconnaissant les deux franges de l'opposition, la loi semble réduire la désignation du coordonnateur à la seule opposition institutionnelle !

27 mars de quatorze ambassadeurs de pays membres de l'Union européenne a estimé le bilan entre 200 et 500 morts¹³.

Qualifié le 23 mars 2007 de « traître » par le porte-parole du gouvernement, Bemba sera stigmatisé lors du point de presse présidentiel tenu trois jours plus tard. Pour Joseph Kabila, très formel, « *le sort de Bemba n'est pas une question politique ; il relève désormais de la justice* ». De son côté, Jean-Pierre Bemba a accusé le Président de vouloir « se débarrasser » de lui, il a mis en garde contre l'instauration d'une « nouvelle dictature »¹⁴ et il s'est dit prêt à l'exil si les « garanties » pour sa sécurité ne sont pas fournies.

Les perquisitions dans les domiciles de membres du MLC, et la coupure du signal de *Canal Congo Télévision* (CCTV) et de *Radio Liberté Kinshasa* (RALIK), propriétés de Bemba, ont créé un climat délétère. Tous ces faits ont amené le groupe parlementaire de l'opposition à suspendre les travaux le 13 avril 2007. Deux jours avant, à l'issue de tractations diplomatiques, Bemba avait été autorisé à quitter le pays pour s'exiler au Portugal. Le 8 février 2008, il a déclaré : « *Non, je ne rentre pas maintenant, pour des raisons de sécurité. Il n'y a aucune volonté de la part du pouvoir en place de créer des conditions qui permettraient mon retour* »¹⁵. À la lumière de cette déclaration, le feuilleton, loin de se refermer, va se prolonger.

Ainsi que le dit I. W. Zartman, face à l'incurie de l'opposition, « *la société civile et les confessions religieuses seront appelées à jouer un rôle de suppléance comme par le passé [...]. La société civile risque de jouer un rôle qui n'est pas le sien* »¹⁶. Jamais elle « *ne peut remplacer l'État, établir des normes et des standards nationaux, construire des réseaux et des échanges reliant tout le territoire, mobiliser les ressources nationales pour les projets d'intérêt public. Pour cela, il faut un État* »¹⁷.

3. LES DOSSIERS DÉLICATS ET EXPLOSIFS DE L'AN 1

Cette année post-électorale s'est caractérisée par des dossiers aussi délicats qu'explosifs. Les uns et les autres auraient, selon leur importance, contribué à ralentir la marche de la refondation de l'État.

3.1 La double nationalité

L'article 10 de la Constitution stipule : « *La nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec une autre* ».

¹³ Caritas a annoncé 150 tués, et d'autres sources indépendantes ont évalué le nombre des victimes à 200.

¹⁴ Cf. son interview accordée au quotidien *Le Monde* du 26 mars 2007.

¹⁵ Dépêche de l'Agence France Presse datée de Lisbonne, le 8 février 2008.

¹⁶ MINANI BIHUIZO, R., *L'opposition politique en RDC au lendemain des élections et rôle de la société civile*, Kinshasa, Rodhecic, 5 juin 2007.

¹⁷ ZARTMAN, I. W., "Conclusions : l'indispensable État", in REMACLE, É., ROSOUX, V., SAUR, L. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 285.

Lors de son adoption, cette question a soulevé bien des passions à l'Assemblée nationale, et le débat a été ranimé à l'occasion de la validation des mandats de nouveaux députés.

Ce retour de flamme a été causé par l'invalidation des candidats gouverneurs Dominique Kanku (Kasaï-Oriental) et Alexandre Kande (Kasaï-Occidental), amorce d'une dénonciation en série des Congolais détenant la double nationalité et occupant une position politique. Le député José Makila avait déposé une motion demandant la création d'une commission d'enquête, tant à l'Assemblée nationale que dans d'autres institutions de la République, dans le but d'invalider ou révoquer les personnes concernées. Trois mois étaient prévus pour l'examen de ce dossier. En fait, cette motion risquait d'entraîner la révision de tout le processus électoral, car d'après François Muamba, secrétaire général du MLC, « 60 % des animateurs des institutions de la République ont la double nationalité »¹⁸. Le Sénat, se voulant réaliste et pour éviter un « suicide collectif », a accordé par un vote du 12 février 2007 un moratoire aux détenteurs de la double nationalité pour leur permettre de se régulariser. Mais cette décision a soulevé des réactions : d'aucuns n'ont pas caché leur surprise de voir le législateur, à la fois juge et partie, se permettre de suspendre une disposition constitutionnelle dans son propre intérêt. Les élus du peuple n'ont-ils pas perpétré un « coup d'État » ? Ils ont délibérément violé l'article 10 sur la nationalité, en lui appliquant un moratoire, foulant aux pieds notamment l'article 161 qui réserve cette matière à la Cour suprême de justice ! Et même au niveau de cette instance, l'issue aurait été douteuse, puisque par exemple l'examen de cas litigieux liés aux fraudes du scrutin électoral a déjà montré combien cette Cour tranchait, selon les opportunités, en général en faveur du camp gagnant. Toujours est-il que ce débat pourrait être l'arbre qui cache la forêt : l'attention actuelle reste en partie fixée sur le Rwanda et les « Tutsi congolais », et le pouvoir actuel en profite pour associer à cette psychose les réticences face au problème de la double nationalité. Le vrai blocage se situe tout en haut, dans l'idée même de l'État, qui a du mal à se mettre en place.

3.2. Kahemba ou la souveraineté bafouée

Fin janvier et début février 2007, une information a agité les Congolais : des hommes lourdement armés provenant d'Angola avaient envahi une portion du pays, précisément treize villages du territoire de Kahemba (province du Bandundu), entre les rivières Lushiku (à l'est) et Loango (à l'ouest).

L'affaire suscita plusieurs interprétations et polémiques entre les Congolais. Le dossier a été évoqué pour la première fois lors du Conseil des ministres du 10 mars 2007 et, au cours d'un point de presse du 12 mars, le ministre de l'Intérieur en a longuement parlé. Kinshasa a accueilli le lendemain

¹⁸ Lire son interview du 31 janvier 2007 dans *Le Phare*, n° 3009 du 2 février 2007.

une réunion entre délégués de la République d'Angola et de la R.D.C., pour examiner le rapport des concertations provinciales entre Lunda Norte et Bandundu, réalisées du 2 au 5 mars à Dundo, en territoire angolais.

Dans leur communiqué du 13 mars 2007, les deux délégations admettent qu'aucune modification de la frontière commune n'a été convenue, et ils réaffirment leur adhésion au principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Les participants ont décidé de créer une équipe technique bilatérale chargée de retrouver les 112 bornes délimitant les deux pays au long des 2.511 km de frontière commune. Les conclusions de cette rencontre ont été corroborées par une déclaration du directeur général de l'Institut géographique du Congo, le colonel Roger-Nestor Lubiku Lusienne, le 19 mars 2007 : rentré d'une mission effectuée sur le terrain du 2 au 5 mars, il a affirmé qu'« *aucun millimètre du territoire congolais n'est occupé* » ! La portion de territoire faisant l'objet de la querelle, qui est longue de 45 km sur le 7^e parallèle, est signalée par quatre bornes frontalières (20, 21, 22 et 23) correspondant au tracé convenu entre les anciennes puissances coloniales.

Pourtant l'Assemblée nationale a créé une commission chargée d'examiner le différend frontalier de Kahemba, et l'a confiée au député Lumbala. Sur cette affaire, les violons semblent ne pas s'accorder entre l'exécutif et le législatif : le porte-parole du gouvernement, Toussaint Tshilombo Send, ministre de l'Information, Presse et Communication nationales, a réaffirmé le 20 mai 2007 que l'Angola n'a pas violé les frontières congolaises ; par contre, le deuxième vice-président de l'Assemblée, réagissant à cette assurance, « *rappelle que Kahemba est une affaire qui requiert les avis d'une expertise internationale [...], et que son institution rendra publiques les conclusions du rapport parlementaire le moment venu* ». Livrant son point de vue le 6 juin 2007, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) s'étonne de la précipitation du gouvernement à se prononcer en faveur de l'Angola alors que le rapport de la Commission parlementaire n'est pas encore discuté.

Le 18 juillet 2007, la commission Lumbala remet son rapport de 60 pages qui est lu durant trois heures à l'Assemblée nationale. Le rapporteur, affirmant tirer ses conclusions des données géographiques, naturelles et artificielles, conclut qu'une partie du territoire est occupée et qu'un drapeau étranger y a même été hissé. Les députés ont déploré que le gouvernement ait menti en affichant « *des propos de faiblesse* » semblables à « *une expression de trahison* ». Ils ont émis le vœu d'interpeller le ministre de l'Intérieur et recommandé au gouvernement la mise sur pied d'une commission mixte, véritable et crédible entre la RDC et l'Angola.

Dans une interview accordée à Radio Okapi le 19 juillet, le président de l'Assemblée nationale Vital Kamerhe a demandé que les gouvernements du Congo et de l'Angola, avec l'assistance des anciennes puissances colonisatrices et d'experts, descendent sur le terrain en vue de clarifier le tracé de la frontière. Les autorités politico-administratives de la région « envahie » doivent être rétablies dans leur droit.

Ainsi, des experts congolais, angolais, belges et portugais se sont retrouvés, durant la première quinzaine d'octobre 2007, à Tervuren (Belgique). Le nombre de villages en cause est passé de treize à trois ! Lors de cette rencontre, Roger Lumbala n'a pas appuyé la révision du nombre de villages concernés, estimant que seule une descente sur le terrain avec les experts belges et portugais pouvait éclairer les données géographiques reçues. La réunion de Tervuren s'est alors clôturée par des échanges de documentation entre les parties. Et depuis, rien ne bouge, le parlement est occupé par d'autres affaires, laissant ainsi du répit au gouvernement et à la présidence dans ce dossier qui pourrait fâcher leur précieux allié angolais.

3.3. Les nominations de nouveaux magistrats

Le Président de la République avait signé, en date du 9 février 2008, des ordonnances nommant de nouveaux hauts magistrats à la Cour suprême de justice et au Parquet général de la République, procédant par la même occasion à la mise à la retraite de 59 magistrats du siège (16 de la CSJ, 43 de la Cour d'appel) et de 33 du ministère public (19 du Parquet général, 14 du Parquet de la Cour d'appel). Il motivait ces ordonnances par des « *circonstances exceptionnelles qui ne permettent pas de réunir le Conseil Supérieur de la Magistrature non encore mis en place* », et les mises à la retraite étaient expliquées ainsi : « *les magistrats concernés ont soit atteint l'âge de 65 ans, soit accompli une carrière de 35 ans de service ininterrompu* ». Or ces mesures tombaient deux mois après le discours bilan du 6 décembre 2007, dans lequel le chef de l'État s'était longuement penché sur le fonctionnement de la justice, évoquant les perspectives de « *réformes urgentes et courageuses* » sans lesquelles « *tous nos autres efforts sont vains et sans lendemain* ».

Des réactions ont été enregistrées après la publication de ces dispositions. Les hommes en toge semblent divisés quant à l'attitude à adopter. Si les uns donnent raison au chef de l'État, les autres jugent sa précipitation inopportune : il pouvait attendre la mise en place du Conseil supérieur de la magistrature. Le Syndicat national des magistrats (Synamag) a désapprouvé le Président pour ce qu'il estime « *une violation des articles 150 et 152 de la Constitution* », et il a même lancé une grève de protestation d'une semaine. Quant au MLC, ce parti dénonce également dans un communiqué du 12 février 2008 « *cet acte qui viole l'article 82 de la Constitution* » ; il qualifie les nominations de certains magistrats de promotion « *clientéliste* » et juge que ces ordonnances sont un frein dans la marche de la R.D.C. vers un État de droit.

Face à l'agitation observée autour de ces mesures, le ministre de la Justice et des Droits humains, Mutombo Bakafwa Nsenda, a fait le 12 février 2008 un point de presse. Il a admis la nécessité et l'opportunité d'assainir ce secteur, mais il a souligné que, pour la moyenne d'âge et le nombre d'années de service requis pour la retraite, ainsi que la démission d'office, « *ce sont les magistrats eux-mêmes qui les ont fixés dans les articles 45 et 70 de leur loi organique* » et que le Chef de l'État n'a fait que constater qu'il y avait lieu à

une démission d'office. Il a aussi révélé qu'une centaine de magistrats percevaient leurs salaires sans travailler depuis leur nomination. Certains sont à l'étranger ; d'autres travaillent dans le privé¹⁹.

Dans son discours de rentrée parlementaire du 15 mars 2008, Léon Kengo, président du Sénat, a critiqué la mesure présidentielle, disant que dans la magistrature « *la mise en place s'est effectuée sur base d'anciennes lois, sans tenir compte de la Constitution, de l'esprit et de la lettre des réformes* ». Il s'est demandé si ces nominations étaient provisoires ou définitives. Pour résumer son opinion sur la marche actuelle de l'État congolais, il affirme : « *Les réformes ne se résument pas aux remplacements des anciens par des nouveaux animateurs, mais doivent au travers des textes législatifs et réglementaires montrer la volonté déterminante du changement* ».

Avec une conduite de l'État congolais qui se fait par à-coups, il faut craindre la multiplication des dérives et que sa désintégration ne continue. Ainsi, la grève enclenchée par le Synamag a été levée le 20 février 2008. Certes, l'annulation des ordonnances du chef de l'État n'a pas été obtenue, mais les magistrats retraités continueront à percevoir leur salaire et conserveront leur grade !

3.4. Le front social, un volcan jamais éteint

En République Démocratique du Congo, le social est un front en ébullition permanente. Les dirigeants font des promesses mais n'arrivent généralement pas à résoudre les problèmes rencontrés par les populations. Seize ans de transition n'ont pas corrigé l'héritage laissé par Mobutu. Le délabrement social ne cesse de s'aggraver. Après les promesses électorales, l'An 1 de l'après-transition aurait dû être celui des solutions, des chantiers de reconstruction annoncés. C'est pourquoi divers remous sociaux ont eu lieu durant cette période tant dans l'administration publique que dans le privé.

À peine installé, le cabinet Gizenga a élaboré le budget pour l'exercice 2007 : il a été fort critiqué et qualifié d'« anti-social ». Les tristes conditions salariales des agents et fonctionnaires de l'État restent un dossier brûlant. Sous la transition, le scénario amorcé par le gouvernement à travers le « Contrat social de l'innovation » (aussi appelé « accords de Mbudi » du nom d'un quartier périphérique à l'ouest de Kinshasa), conclu le 12 février 2004, fixait à 208 US\$ le salaire mensuel de l'huissier et à 2080 US\$ la rémunération d'un secrétaire général de l'administration publique. Il était convenu que l'application s'effectuerait par paliers successifs. On n'a rien vu jusqu'ici, l'application du barème promis (avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007) se fait attendre.

La rentrée des classes de septembre 2007 avait connu des perturbations : les enseignants avaient refusé de revenir à la pratique de la prise en charge par les parents, et ils ont été rejoints en novembre par les

¹⁹ À propos de l'ASADHO et du point de presse du Ministre, cf. *Le Potentiel* des 12 et 13 février 2008.

fonctionnaires. Le mouvement s'est alors étendu à tout le pays. Le gouvernement a avoué ne pas disposer des moyens de sa politique. L'enveloppe globale des salaires ayant doublé en moins d'un an, passant de 18 à 36 milliards de francs congolais, peut-on espérer une embellie non seulement en termes de pouvoir d'achat, avec la stabilisation du cadre macro-économique, mais aussi en termes réels pour les fonctionnaires et agents de l'État ? Le gouvernement a relancé des opérations de recensement dans la fonction publique, afin que les économies attendues soient affectées à l'amélioration des salaires. Pareil travail devient récurrent, mais les 'fantômes' dans l'administration ne disparaissent pas ! En réalité, c'est dans la tête même de l'autorité de l'État que ces fantômes logent et que les opérations qui les entretiennent se consolident.

Pour le budget 2008, certaines précautions ont été prises dans le cadre des négociations avec le FMI. Tenus début novembre 2007 à Kinshasa et Washington, les pourparlers autour de ce budget ont aussi porté sur la décentralisation et sur l'augmentation des salaires des agents et fonctionnaires de l'administration publique. Le 12 novembre 2007, une réunion extraordinaire du Conseil des ministres a examiné la préfiguration du budget en question. Celui présenté à l'époque était en progression de 35 % par rapport au budget 2007. Le gouvernement s'est soumis aux exigences du FMI : son financement sera assuré à 32 % par des partenaires extérieurs ! Aucune allusion n'a été faite quant à l'apport des concessions minières.

Le projet pour 2008 a essuyé beaucoup de critiques dans les milieux parlementaires. Le Sénat l'avait qualifié de « très scandaleux ». À la Chambre basse, les débats ont souligné que seuls 5 % du budget étaient alloués au secteur de la santé, part qui semble insignifiante face aux défis à relever. La grève déclenchée par les médecins de Kinshasa le 21 décembre 2007 constitue l'une des conséquences de son adoption sans que soient prises en compte leurs doléances. Outre la santé, l'agriculture, base du développement, a été créditée de 3,5 %. L'éducation nationale, qui disposait de 13 % en 2007, se retrouve à 6 % en 2008. Koyagialo, député de l'AMP, a minimisé les accusations lancées au gouvernement, demandant aux uns et aux autres de la patience. Il reconnaît qu'« *on ne pouvait pas attendre de ce gouvernement des actions palpables. Donc, tournons la page de l'an 200... Je pense que, pour parler d'un éventuel bilan, il faut attendre la fin de l'année budgétaire 2008, parce qu'on ne peut travailler qu'avec le budget...* »²⁰.

Le secteur des entreprises publiques a aussi été secoué par des mouvements liés à l'amélioration des conditions salariales. Le personnel de la Minière de Bakwanga (MIBA) a déclenché une grève générale dès le 23 avril 2007, réclamant le paiement d'arriérés salariaux remontant parfois à plus de sept mois. Les régies financières ont cessé leurs activités durant plusieurs semaines. Il en est de même des PTT et de la RVA. Si rien ne va, la faute se situe encore une fois au sommet du pouvoir, la gestion des entreprises

²⁰ *Le Potentiel*, édition du 29 février 2008.

publiques constituant une pomme de discorde entre les acteurs politiques. L'*Accord global et inclusif* avait, en son annexe II, demandé au gouvernement d'union nationale de procéder « à la mise en place des gestionnaires des entreprises publiques et d'économie mixte, en prenant en compte les critères de moralité, de compétence et d'expérience ». Les nominations à la tête de ces sociétés ont été partagées tardivement, en août 2005, entre les « composantes » politiques de l'époque.

La fin de la transition et l'avènement du nouveau pouvoir issu des urnes annonçaient une redistribution des cartes dans ce secteur. Ainsi, le 11 mai 2007, le gouvernement avait pris la décision de mettre en place de nouveaux mandataires après un test de recrutement organisé par le ministère du Portefeuille et supervisé par le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP) ; le 12 janvier 2008, le Président de la République ratifie ces nominations. En examinant la liste, on constate que les acteurs politiques sont plus nombreux que les techniciens : les députés et sénateurs tirent les gros lots des présidences de conseils d'administration et des postes d'administrateurs, considérés comme des mandats non actifs ! En outre, ces mandataires dits passifs jouissent d'avantages permanents et plantureux, alors que pour de tels mandats hors du Congo on se contente d'honoraires ou de jetons de présence. Là se pose une fois encore la contradiction éthique : ces 'représentants du peuple' s'octroient-ils des faveurs de loin supérieures au salaire du citoyen moyen parce qu'ils ne sont pas 'insensibles' à la misère matérielle de leurs électeurs et... qu'ils veulent tout leur redistribuer ?

Tandis que les fonctionnaires attendent leur budget et que les agents du privé réclament leurs salaires, les membres du gouvernement et les élus des assemblées votent déjà leurs nouveaux émoluments. Sous la transition, le député touchait près de 1.500 US\$/mois, celui issu des urnes de juillet 2006 s'accorde dès 2007 trois fois plus. Et en 2008, il s'octroie ± 6.800 US\$/mois, soit l'équivalent de dix-huit ans de salaire d'un enseignant du secondaire, ou d'un an du professeur d'université le plus titré... Comme son prédécesseur, l'actuel Parlement exige et obtient d'urgence pour chaque député un véhicule 4x4. La survie du gouvernement en dépend !

Voilà comment s'enracine le clientélisme politique aux dépens de l'État : dans un pays où règne une grande misère, un chef doit parfois faire face à des meutes de mendiants. L'argent d'un élu sert pour lui-même d'abord, mais aussi (un peu) pour son électorat de miséreux, conditionné par les promesses répétées ; la population trouve dans chaque rencontre l'occasion de quémander : « grandeur et servitude » ! Ainsi donc, c'est la logique d'avant les élections qui paraît se perpétuer : seuls ceux qui n'ont pas été élus sont exclus ou voient leur part s'amoinrir, ce qui alimente leurs frustrations et, pour plus d'un, la tentation est grande de se faire seigneur de guerre afin d'arracher des parts du gâteau national. Reprenons à Lambert Mende ce jugement²¹ : « *Les acteurs politiques congolais sont faits à l'image de leur société : ne disant*

²¹ MENDE, L., *op. cit.*, p. 277.

pas de moyens financiers et logistiques pour subvenir à leurs besoins personnels et/ou aux budgets de leur projet politique dans un contextet de paupérisation généralisée, ils considèrent la carrière politique comme une voie 'normale' d'accumulation de ressources économiques destinées à leur assurer une subsistance et à appuyer leurs efforts de conquête, de conservation et de consolidation du pouvoir ».

Le constat est accablant. Le gouvernement s'en défend en dénonçant comme cause du blocage de la revalorisation salariale du petit peuple congolais les contraintes imposées par les institutions de Bretton Woods. Le monde politique avait espéré un moment que la RDC pourrait atteindre le fameux « point d'achèvement » préconisé par le FMI. Peine perdue ; quand on se réfère à la dernière évaluation menée en février 2008, la RDC n'est pas éligible dans la cohorte des PPTE (Pays pauvres très endettés), vu le mode de gestion toujours en place. Face à l'attente des travailleurs, dont l'énervement est de plus en plus perceptible, Joseph Kabila choisit d'abandonner cette voie et d'accepter l'argent de la Chine. Mais pourra-t-il réellement calmer la tension populaire ? Pourra-t-il agir tant sur le plan social que sur celui de l'économie, en veillant à ce que l'ensemble progresse de manière compatible, mieux encore : que l'économie soit au service de la société, et non l'inverse ?

Insistons d'abord sur la façon dont sont conclus ces accords avec la Chine : initiés par des affairistes de l'entourage présidentiel, ceux-là même qui sont gravement impliqués dans les fameux contrats miniers léonins (dont le réexamen se fait attendre), ils sont conclus sans intervention du gouvernement, conclus dans la précipitation, sans études approfondies en amont, sans plan cohérent à court et long terme. Le chaos qui s'esquisse risque de peser lourd dans l'héritage que laissera le *kabilisme* à la RDC. Ensuite, quels que soient les termes des accords conclus (on sait qu'ils peuvent être faussés par la corruption), ceux-ci ouvrent la porte à un danger plus subtil, qu'il est convenu d'appeler « l'État-rentier » : ce concept, que l'on doit à Hazem Beblawi et Giacomo Luciani, est axé sur une dissociation entre « gouvernants » et « gouvernés » que permet d'établir l'autonomie économique du pouvoir lorsque celle-ci provient d'une « rente » qui lui est directement fournie, sous forme de *royalties*, recettes fiscales, douanières ou de transit procédant de sa « souveraineté », par les entreprises extra-territoriales qui exploitent les ressources naturelles de l'État en question. Dans la mesure où il lui est loisible de négliger l'extraction fiscale au plan interne (ou, dans le meilleur des cas, de procéder à une redistribution limitée et patrimonialiste de cette « rente »), l'État-rentier se met donc ainsi à l'abri des exigences d'une population en quelque sorte 'assistée', à l'instar du *panem et circenses* de Rome aux premiers temps de sa décadence.

« Rares ont été les projets politiques globaux susceptibles d'opérer efficacement au niveau des causes fondamentales de la mauvaise gouvernance et de la corruption qui ont hypothéqué le décollage du pays », affirme Lambert Mende, ministre des Hydrocarbures. Il ajoute : « À cet égard, force est de noter que la stagnation observée tient moins à l'égoïsme de gestionnaires indéliçats

*qu'à la recherche débridée de la stabilité par le recours à des pratiques qui donnent aux détenteurs du pouvoir un rôle toléré de redistribution de la richesse nationale ».*²²

3.5. La question des entités de base

Deux requêtes ont été déposées à la Cour suprême de justice en vue de l'annulation de la loi 07/009 du 31 décembre 2007 portant budget de l'État pour l'exercice 2008. La première requête, datée du 6 février, émane du sénateur V. Lunda Bululu, qui qualifie la loi d'inconstitutionnelle dans la mesure où elle viole les articles 175, 201, 202 et 204 de la Constitution. Le requérant fonde notamment son argumentation sur le point relatif à la répartition des recettes entre le pouvoir central et les provinces : il stigmatise le fait de baser ce partage sur des solutions élaborées lors du Forum national consacré à la décentralisation, ce qui violerait des prescrits constitutionnels. Le 11 février 2008, il a été suivi par son collègue sénateur Jacques Djoli, qui a estimé cette loi inconstitutionnelle car elle « méconnaît aux provinces le droit constitutionnel de la retenue à la source des 40 % de leurs recettes »²³.

C'est sur le principe de la décentralisation consacrée par la Constitution que se focalise la controverse. La décentralisation est, avec l'autonomie financière des provinces, un facteur nouveau qui peut favoriser la reconstruction post-conflit. Mais entre le texte et son application subsiste souvent une marge susceptible d'engendrer des malentendus. En effet, l'article 75 de la Constitution, en son alinéa 2, stipule que « la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source ». L'amputation en amont est une formule qui met fin à la rétrocession (la totalité des recettes est versée à l'État central, qui les redistribue ensuite aux entités de base). La clé de répartition est rarement respectée²⁴. À titre illustratif, le gouverneur Julien Paluku du Nord-Kivu (menacé de destitution par son assemblée) a reçu 3,8 % des apports de sa province pour l'année 2007, alors que son prédécesseur du RCD, E. Serufuli, recevait durant la transition ± 15 % des recettes produites par cette même province. Cela veut dire que la situation ne s'améliore pas, bien au contraire ; ce qui paraît général dans le pays : selon certaines indiscretions, même Moïse Katumbi, du Katanga, aurait envisagé de démissionner.

En 2007, le pouvoir central a maintenu la pratique traditionnelle, en y incorporant un correctif qui fonde la rétrocession en fonction de la capacité contributive de chaque province au budget de l'État. Mais cette procédure ne résout nullement la question fondamentale : l'interprétation de la loi revient non au ministre du Budget mais à la Cour constitutionnelle, instance encore

²² MENDE, L., *op. cit.*, p. 277.

²³ Consulter les éditions des 8 et 14 février 2008 du *Potentiel*.

²⁴ JOHNSON, D., "R.D.C. : la décentralisation en danger ?", Kinshasa/Berlin, Pole Institute, 16 novembre 2006, analyse le danger qui guette cette décentralisation tant désirée (www.google.fr).

inexistante²⁵. Dans les provinces, on s'accorde à dire que le pouvoir de Kinshasa cherche à entretenir le chaos à l'intérieur du pays, une position qui l'arrange parce qu'elle laisse le pillage continuer sans contrôle en donnant le temps aux contrats miniers dénoncés de récupérer leurs mises. Mais Kinshasa se trouve un argumentaire sociopolitique pour justifier son refus de suivre la Constitution ; elle évoque le danger de voir certaines entités provinciales éprouver d'énormes difficultés dans leur fonctionnement, du fait, rappelons-le, que trois provinces contribuent à plus de 80 % au budget national : le Bas-Congo (38 %), Kinshasa (33 %) et le Katanga (19 %).

Du 13 au 23 août 2007, le gouvernement avait délibéré avec les institutions en vue d'établir les modalités pratiques quant à la retenue des recettes à la source. Les provinces du Bas-Congo et du Katanga ont fait montre de réticences au sujet du compromis proposé. La rencontre avec le président Kabila, le 28 août 2007, a permis de calmer les esprits dans la mesure où les autorités provinciales ont reçu l'assurance que la retenue des 40 % serait appliquée à partir du 1^{er} janvier 2008. Simple partie remise : ce bras de fer entre Kinshasa et les provinces va s'accroître. Les députés provinciaux du Bas-Congo et du Katanga accusent le gouvernement de ne pas respecter, dans le budget 2008, la rétrocession de 40 % des recettes. Le président de l'assemblée provinciale du Bas-Congo, François Kimasi Matuiki Basaula, estime que, par son refus, le gouvernement cherche « à *asphyxier et à empêcher le développement des provinces* » ; pour lui, cette attitude constitue « une *volonté de tricherie et de mauvaise gouvernance* ». Il a aussi rejeté la décision du gouvernement de réattribuer les recettes selon un critère lié au poids démographique²⁶.

L'enjeu politique de la décentralisation est l'éclatement du pays si les pratiques prébendaires continuent à en entacher la gestion. Le pouvoir de Kinshasa n'a pas de leçon de bonne conduite à donner aux provinces, mais l'exigence de la décentralisation par celles-ci ne doit pas se faire dans le but ultime de partager les rentes avec Kinshasa. Cela paraît, hélas, devenir le cas lorsqu'on voit les institutions provinciales reproduire le modèle d'en haut en exigeant des avantages semblables, mettant ainsi en échec la décentralisation qui vise la construction d'un État proche des citoyens. Ni à Kinshasa ni dans les provinces, la mise en place des institutions locales ne constitue une préoccupation, et sans pressions internationales les élections n'auront peut-être pas lieu à l'échéance prévue. En lieu et place, le pouvoir central va encore se lancer dans des pratiques clientélistes envers les acteurs nationaux et provinciaux pour se maintenir, et des activistes locaux vont quant à eux réveiller les tendances séparatistes à la faveur de la décentralisation administrative, qu'ils tiendront pour base de l'identité culturelle.

²⁵ Lire à ce sujet les pistes de solution proposées par ALIMASI KAPAYO, G., "Rétrocession des 40 % du budget de l'État aux provinces en R.D.C. : des difficultés surmontables ?".

²⁶ MBALA BEMBA, L.-R., "Le Bas-Congo en appelle au respect de la Constitution", in *L'Observateur*, édition du 13 février 2008.

3.6. L'affaire *Bundu dia Kongo*

La nuit du 31 janvier au 1^{er} février 2007, les forces de l'ordre ont affronté les adeptes de la « secte » *Bundu dia Kongo* dans les villes de Matadi, Moanda et Boma : le bilan officiel fait état de 70 tués et de plusieurs blessés, mais la MONUC, lors de son point de presse du 7 février 2007, a estimé les pertes humaines à 134 victimes. Depuis, c'est la violence qui s'installe dans la région.

Cette affaire tourne autour du personnage de Ne Muanda Nsemi Badiengila et du projet politique de son mouvement *Bundu dia Kongo*.²⁷ Ce chef spirituel a été élu député national « indépendant » en juillet 2006, dans le territoire de Luozi. Mais les affrontements auraient eu pour origine l'échec du tandem Fuka Unzola et Ne Muanda Nsemi à l'élection du gouverneur et du vice-gouverneur provincial du Bas-Congo : l'assemblée provinciale était acquise à l'Union pour la Nation, le cartel de ce tandem, mais des membres ont ignoré la consigne de vote de leur groupe et ont élu les candidats de l'Alliance de la Majorité Présidentielle (AMP), qu'on accuse donc d'avoir corrompu les députés provinciaux ! C'est pourquoi *Bundu dia Kongo* a organisé une « journée ville morte » dans les grands centres.

Ne Muanda dénonce la corruption de députés provinciaux dans ce scrutin ; il rejette le principe des élections sans renoncer – cela peut paraître contradictoire – à son poste de député. Les élections de 2006-07 sont, dit-il, un « *plan diabolique* » concocté par la *troïka* occidentale (États-Unis, France, Belgique), une « *vaste tricherie* » visant à maintenir au pouvoir « *certaines personnes douteuses* » (de « nationalité douteuse » doit-on sans doute comprendre). Mais quels acteurs conteste Ne Muanda ? Le président Kabila, contre qui la province du Bas-Congo a voté dans sa majorité, et le gouverneur Mbatshi et son adjoint, tous deux élus provenant d'autres territoires et groupes ethniques que son propre tandem battu (Fuka et Ne Muanda).

Voilà donc que le Bas-Congo se livre à la problématique des « originaires » qui se posait déjà de manière violente au Kivu et au Katanga. Dans cette dernière province, Nguz et Kyungu, l'un originaire du sud du Katanga, l'autre du nord, avaient réussi à gagner et à conserver ensemble de hauts postes et/ou de beaux rôles auprès du pouvoir central sous Mobutu : amis proches du maréchal, puis peu après ennemis pour cause de partage des prébendes. Même stratégie et même discours aujourd'hui : Kyungu agit en politique comme Tshisekedi, refusant tout ordre du pouvoir central au Katanga s'il n'en est pas le centre, contestant le gouverneur Kinsula Ngoie, un Lubakat nommé par Kabila en mai 2004 sous la transition, puis Katumbi, l'actuel gouverneur (janvier 2007) qu'il qualifia de *bitokatoka* (albinos – il est métis) et

²⁷ Né à Kindulu en 1945, Ne Muanda est d'ethnie nianga, qui peuple le territoire de Luozi (Bas-Congo) ; licencié en chimie de l'Université Lovanium de Kinshasa, il enseigne dans le secondaire, entre au laboratoire de l'Office des routes puis est chef de service de bactériologie à l'I.M.T. C'est à partir de 1986 qu'il devient chef spirituel de la « secte » politico-mystique *Bundu dia Kongo*.

de « venu d'on ne sait où »; depuis, Kyungu a été élu président de l'assemblée provinciale avec l'appui du camp présidentiel – choix tactique pour assurer un équilibre et garder le contrôle de la région –, mais il n'a pas changé d'attitude : fin 2007, il a fait interdire de séjour à Lubumbashi un ministre du gouvernement Gizenga issu de son propre parti, parce qu'il avait été nommé sans son avis... Kyungu veut être le maître des Katangais mais on feint d'oublier que sa gestion passée du Shaba a été marquée par les pogroms des Kasaiens, le pillage des ressources et la destruction du tissu socio-économique.

Ce modèle inspire peut-être Ne Muanda, qui prétend avoir reçu en 1969 l'appel de l'Esprit divin : « *Afin de donner à l'Afrique un souffle nouveau pour une ère nouvelle, j'avais envoyé Kimbangu. Mais il n'a pas terminé sa mission. Tu es celui qui a été choisi pour parfaire l'œuvre de Kimbangu, car cette œuvre a été déviée du droit chemin* ». ²⁸ Au plan politique, Ne Muanda veut d'abord mettre de l'ordre dans sa province d'origine car elle est l'épicentre dans la restauration du *Kongo dianene* (Grand Kongo, qui rappelle l'ancien royaume Kongo). Il dénonce le « pillage » de « sa » région par des non-*ne-Kongo* placés par Kabila à la tête des grandes entreprises implantées dans la province, et il compare la situation avec la province d'origine du Président, où on ne voit presque plus de non-Katangais diriger les sociétés. Alors pourquoi deux poids deux mesures ? Ne Muanda se lance-t-il sur les pas de Kyungu ?

Il est difficile d'évaluer l'implantation du mouvement *Bundu dia Kongo* mais, victime d'une répression d'autant plus disproportionnée qu'il paraît non-violent, il bénéficie de plus en plus de la sympathie de certaines personnalités du Bas-Congo. Il semble encore actif, fin 2007 et au premier trimestre 2008, dans les territoires de Luozi et de Seke-Banza, imposant ses règles dans les écoles, les églises et autres lieux publics. L'organisation paraît avoir été profondément atteinte lors d'une opération policière musclée qui a ratissé Luozi fin février et début mars 2008 ; puis, fin mars, le ministère des Affaires sociales a retiré à l'asbl *Bundu dia Kongo* l'agrément qui lui avait été accordé, interdisant ainsi officiellement ce mouvement politico-religieux en RDC. Mais un député originaire du Bas-Congo, J.-C. Vuemba, a prévenu le Parlement : « *Tout ne-Kongo s'identifie au B.D.K. à travers les frustrations dont est victime cette province, [...] et une religion n'est jamais aussi forte que quand elle est dans la clandestinité* ».

Ne Muanda reste député national, il n'est pas inquiété. C'est son groupe qui suscite, chaque fois qu'il se manifeste, malgré ses maigres troupes et de pauvres armes, une dure répression : déjà en 1998 à Kinshasa, en juillet 2002 dans plusieurs villes du Bas-Congo, en janvier 2005, et le 30 juin 2006. Pour les derniers événements de 2007 et 2008, plusieurs voix se sont élevées pour réclamer une enquête. Dans son communiqué du 1^{er} février 2007,

²⁸ NE MUANDA NSEMI, *Discours inaugural du Makono. Le livre sacré de la religion Kongo*, Kinshasa, Mpolo Ngimbi, 1992, pp. 36-37. Ne Muanda est aussi l'auteur de plusieurs brochures à l'intention des membres du mouvement ou du grand public ; *Bundu dia Kongo* édite les bulletins *Kongo Dioto* (Notre Kongo).

le RCD a exigé l'ouverture d'une enquête internationale indépendante, qui devrait être suivie d'une Table ronde réunissant les leaders de la province du Bas-Congo et les représentants des institutions centrales de la République. À travers une déclaration de son porte-parole datée du 7 février 2007, le secrétaire général de l'ONU a également demandé une enquête sur les violences au Bas-Congo. De leur côté, l'archevêque et les évêques catholiques, réunis le 10 février en session ordinaire de leur Comité permanent, ont recommandé une enquête pour établir les responsabilités et sanctionner les coupables.

C'est le président Kabila et son camp qu'on accuse d'abus de la violence. Des observateurs soulignent, au-delà des faits sur le terrain, le manque d'autorité du Président et du gouvernement sur certaines régions du pays, laissant le champ libre à des aventuriers. Plus fondamentalement, on épingle le cafouillage qui s'observe en RDC dans le débat de société qui s'invite dans le débat politique : sa mégestion de l'État pousse Kabila et son entourage à résoudre les crises par l'intimidation violente.

3.7. La Conférence de Goma ou la légitimité malmenée

Du 6 au 23 janvier 2008, la ville de Goma a accueilli près de 1.250 délégués de tout le pays, mais représentant en majorité les communautés des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu pour lesquelles, à l'origine, cette réunion avait été prévue ; des groupés armés opérant dans cette région étaient aussi représentés. La Conférence allait traiter de « paix, sécurité et développement dans les provinces du Kivu ».

D'aucuns ont vu dans cette rencontre comme des « fourches caudines » imposées au pouvoir central congolais et aux populations du Kivu, une sorte de blâme pour Kinshasa qui n'a pas encore pu mettre fin à la guerre. Car, après s'être offert un satisfecit dans son discours bilan du 6 décembre 2007 (où il se réjouissait de « *progrès notables enregistrés sur le terrain de la pacification du pays et de la sécurisation des populations* »), le président Kabila espérait marquer les esprits en remportant rapidement une victoire militaire décisive sur la dernière poche structurée de résistance rebelle, tenue par Laurent Nkundabatware au Nord-Kivu. La désillusion est vite arrivée : dès le 12 décembre 2007, une lourde défaite a détricoté l'ensemble de la stratégie, allant jusqu'à menacer la survie même du pouvoir du président Kabila. C. Braeckman écrit²⁹ : « *R.D.C. : Une course de vitesse est engagée avant la percée minière chinoise. Kabila à l'heure des rumeurs : c'est le temps de la déstabilisation à Kinshasa. Où les signes politiques troublants alimentent l'inquiétude.* » La fin de l'année n'est pas à la fête, on ne voit aucune avancée rassurante pour la légitimation du pouvoir, et la journaliste du *Soir* va jusqu'à établir des parallélismes saisissants :

« *La vague de rumeurs et de signes inquiétants qui se multiplient [...] rappelle, par certains aspects, le climat qui régnait dans les dernières*

²⁹ BRAECKMAN, C., *Le Soir* du 16-17 février 2008.

semaines avant l'assassinat du président Laurent D. Kabila en janvier 2001. Le premier péril auquel le chef de l'État a échappé de justesse s'appelle évidemment Laurent Nkundabatware : lors de l'offensive de décembre dernier, les forces congolaises ont subi un échec cuisant à cause de leur manque d'organisation et de leurs erreurs de commandement, mais aussi parce qu'elles ont été trahies. À la fois de l'intérieur, par des officiers qui ont fait défection, et par le contingent indien de la MONUC qui en dernière minute a refusé d'engager ses hélicoptères de combat au côté des gouvernementaux. Cette défaite humiliante, qui s'est traduite par la perte d'un matériel important et des centaines de morts, aurait pu coûter cher au président, mais la conférence de Goma, qui a permis de mettre toutes les cartes sur la table et où toutes les forces du Kivu se sont exprimées, a mené de toute justesse à un cessez-le-feu et à un accord politique. »

Kankwenda Mbaya estime³⁰ que la Conférence de Goma n'a pas été convoquée pour la recherche de la paix, de la normalisation dans l'est de la RDC et de la stabilité politique dans tout le pays, mais plutôt pour redéfinir les voies de la paix et de la stabilité du pouvoir lui-même.

Au delà des enjeux politiques, comment se pose à présent le problème sur le terrain ? Le Kivu, surtout dans sa partie nord, a été durant la dernière transition (2003-06) la seule province où le pouvoir militaire et politico-administratif était détenu par le RCD, mouvement rebelle qui en était le seul maître depuis août 1998. Appuyé directement par le Rwanda, le RCD avait pu ainsi implanter, avant les élections qu'il redoutait, ses réseaux de partisans, devenus le CNDP. De son côté, le président Kabila, conscient de sa faiblesse militaire, comptait à la fois sur le FDLR et sur son allié Mbusa, puis sur les éléments de ses propres troupes que l'accord de Pretoria (2002) lui a permis d'envoyer dans la région. Au Nord-Kivu peut-être plus qu'ailleurs, des communautés ethniques se disputent le leadership. Dans cette confusion, le chef de l'État a finalement réussi à se maintenir en tant que gardien de l'ordre, malgré sa défaite militaire, fin 2007, contre Nkundabatware.

Comme les élections de 2006, la Conférence de Goma pour la paix et le développement au Kivu a été dirigée par l'abbé Apollinaire Malu-Malu. Les scrutins, base de la légitimité du président Kabila, avaient fait apparaître que le blocage du pays était dû à Kinshasa ; c'est la dynamique de l'intérieur du pays, en particulier dans l'est, qui a confirmé Kabila au pouvoir. Dès la fin 2007, l'attention du pays s'est focalisée sur cette Conférence de Goma, dont le thème allait à contre-courant du cliché voulant que les provinces du Kivu soient un frein pour le développement du pays. Appuyée par l'ONU et la *troïka*, cette rencontre semble avoir finalement reposé les bases du statut spécial du Kivu, confirmant ce qui se dessinait depuis 1998.

Formellement, la Conférence de Goma ne s'adressa pas aux partis politiques, mais elle mêla et juxtaposa des stratégies/initiatives politiques (abouties ou pas, parfois contradictoires) d'ex-acteurs de la transition

³⁰ "L'insécurité et l'instabilité institutionnelles du pouvoir", in *Lettre hebdomadaire des Congolais d'Amérique*, 10 février 2008, CCAScopie n° 73 (5 pages).

congolaise, ou encore elle concrétisa les tendances conflictuelles non résolues par les dernières élections. Parmi les vedettes, avec l'abbé Malu-Malu, on compte Antipas Mbusa Nyamwisi et Vital Kamerhe, fils du terroir et leaders locaux mais aussi, depuis un certain temps déjà, acteurs présents au sommet du pouvoir à Kinshasa ; ils animèrent le débat avec leur poids mais aussi avec leur ombre. Malgré les ambitions affichées au départ, la forte participation d'acteurs locaux, la direction par des originaires des deux Kivu, cette Conférence a finalement minimisé les institutions provinciales du Nord et du Sud-Kivu au profit des institutions nationales. Sans doute une sorte de surenchère est-elle née de la présence de tant de délégués de la communauté internationale et, surtout, de Joseph Kabila et de son ministre des Affaires étrangères Mbusa Nyamwisi. C'est la communauté internationale, acteur clé de l'organisation des élections, qui pousse aussi à la tenue de négociations avec le dissident Nkundabatware au Nord-Kivu, prenant ainsi le contre-pied de la « logique katangaise » de Joseph Kabila (l'option musclée que prônent de plus en plus les 'faucons' de son entourage). Face à la situation de leur région, Malu-Malu, Mbusa et Kamerhe, bien que membres de la délégation de Kinshasa, semblaient avoir des appréciations plus nuancées, soutenant une solution d'intégration ; mais chacun avait sa méthode, ce qui ne facilite pas le processus déjà si laborieux et chargé de suspicion. Ainsi, le rôle prépondérant qu'est appelé à jouer Mbusa Nyamwisi paraît chaque jour plus compliqué : durant les années de guerre, ce Nande avait fait du grand Nord-Kivu son fief, et d'autres leaders de sa province avaient souffert de sa gouvernance ; c'est toujours lui qui a dominé les élections provinciales de 2006 et 2007, allant jusqu'à infliger une défaite à son allié, l'AMP ; c'est encore lui qui est officiellement chargé d'exécuter le désarmement³¹ dans la province (vraisemblablement, Kabila l'a désigné, plutôt que le ministre de la Défense Ghislain Chikez, pour sa connaissance du terrain). Mais dans ce dossier délicat, il y a un manque de directives claires du gouvernement, et Mbusa prend ses décisions en se référant directement au chef de l'État.

Pourtant la position de Mbusa au plan provincial et national est en déclin depuis quelques mois, ce qui compliquerait davantage une situation déjà difficile, surtout dans la province du Nord-Kivu où les enjeux sont encore bien plus complexes qu'au Sud-Kivu. Lors du remaniement du gouvernement national (novembre 2007), Mbusa a failli être évincé, et il a perdu, sans en avoir été avisé, les deux vice-ministres membres de son mouvement, en particulier celui de la Défense, Nelson Paluku. Et au plan provincial, l'exécutif que Mbusa avait soutenu ne réussit guère à s'affirmer (suite, dit-on, à la mauvaise politique de Kinshasa), tandis que des leaders qu'il avait évincés aux

³¹ À la Conférence de Goma, c'est Nelson Paluku, son homme de confiance, ancien ministre de la Défense, qui dirigeait la commission de la sécurité ; ce qui présageait en partie l'ordonnance créant le programme « Amani » de désarmement des *Interahamwe*, qu'officiellement Mbusa encore est chargé d'exécuter.

élections ont été promus à la tête de grandes entreprises d'État.³² Et c'est encore dans ce contexte qu'on apprend l'arrestation et le transfert à La Haye de deux chefs des milices lendu de l'Ituri, Julien Katanga et Matthieu Gudjolo, qui auraient eu des contacts avec Mbusa et le régime de Kinshasa durant les années de guerre.

L'après-Conférence de Goma n'est pas vraiment prometteur. Le programme mis en route prend du retard. Le chef de l'État congolais est-il réellement capable de manoeuvrer dans cet espace où ses pouvoirs semblent (devenir) limités ?

« Quand on n'a pas de carrure, on n'expose pas ses biceps », dit un adage africain. Le président Kabila ne paraît pas remis de la lourde défaite subie sur le plan militaire en décembre 2007. Aurait-il réellement la volonté de progresser dans une autre direction que lui impose l'ennemi Nkundabatware et, aussi, la communauté internationale ? Le répit qu'il a obtenu par la Conférence de Goma, il importe de le mettre à profit pour construire et consolider les capacités des Forces armées (FARDC). Un pari qui reste délicat ! Mais Kabila dispose à présent aussi d'un avantage : l'embargo sur l'acquisition d'armes qui frappait la RDC a été partiellement levé. En outre, la stratégie qui vise à affaiblir Nkundabatware a donné de nouveaux résultats avec la défection, en avril 2008, du numéro deux du CNDP, Kakolele (que des réseaux nande proches de Kabila ont réussi à ramener à Kinshasa), et avec le mandat d'arrêt international lancé par la Cour pénale internationale contre Bosco Tanganda, chef d'état-major du mouvement rebelle.

4. CONCLUSION

Cette contribution sur l'An 1 après la transition voulait analyser les premiers mois du nouveau pouvoir élu en RDC, en plaçant Kabila face à ses promesses. Temps d'apprentissage, temps de tâtonnements, temps de rodage de la légitimité, tels sont les principaux traits qui marquent la première année de la Troisième République. Le vide politique se ressent encore partout profondément, faute d'un État performant. « De nombreux indicateurs sont encore au rouge », affirmait Léon Kengo le 15 mars 2008, dans son discours de rentrée parlementaire (censuré par la télévision nationale).

L'insécurité récurrente dans l'est du pays demeure une épine sous le pied des dirigeants de la République. La Conférence de Goma, du 6 au 23 janvier 2008, peut être considérée comme une forme d'humiliation pour la légitimité des élections, qui sont passées sous les fourches caudines. Mais, d'une part, les discordances que l'on a notées entre les tendances au sein du gouvernement congolais et, d'autre part, la stratégie du Rwanda qui appuie la dissidence Nkundabatware pourraient conduire à prédire que la paix dans les provinces du Kivu n'est pas encore pour demain. Les foyers de violence

³² On peut citer Eugène Serufuli, nommé président du conseil d'administration de la SNEL ou encore Jean-Christostome Vahamwiti, qui lui est administrateur directeur général adjoint de l'Okimo.

pourraient s'étendre comme une gangrène, et l'on doit craindre de voir l'État rester inefficace, voire absent dans plusieurs régions et secteurs sociaux du Congo d'après la transition, comme le prouve ce nouveau mode de contestation de l'autorité par la secte politico-religieuse *Bundu dia Kongo*. Divers événements montrent que le climat socio-politique s'assombrit progressivement, et pas seulement au Bas-Congo. On peut craindre qu'une manipulation politicienne ne contribue à une militarisation, favorisée par les mouvements insurrectionnels armés et la proximité des frontières.

Les élections ont constitué la base d'une nouvelle légitimité, mais il faut encore que s'affirme chez les acteurs un réel engagement pour restaurer l'État, qui est l'organe incontournable pour la reconstruction de la RDC. Malheureusement, ainsi que le constate encore Zartman, comme avant les élections, le « *gouvernement s'insère entre les réalités du pouvoir local sans être en mesure de s'imposer; ses initiatives sont des actions ponctuelles – une route ici, la relève d'un officier déloyal là, un engagement militaire à travers une faction alliée ailleurs – et non des solutions cohérentes* ». ³³ D'après ce critère essentiel, le bilan anniversaire, très mitigé, de Joseph Kabila inspire des réserves pour l'avenir : léthargie, profit immédiat, surtout absence de perspectives fiables. Les signes d'un « leadership dynamique et visionnaire » ne se perçoivent pas. Joseph Kabila affirme que ce n'est pas encore l'heure de rendre des comptes, mais sans l'émergence de dirigeants capables, au besoin, de s'effacer pour le triomphe d'un projet solide, la République Démocratique du Congo ne parviendra pas à conjurer ses vieux démons. Zartman prévient : « *En effet, si l'État présomptif au Congo n'est pas [...] tenu à [d]es engagements, il ne le sera jamais. Et le vide continuera* » ³⁴.

Kinshasa et Bruxelles, mai 2008

³³ ZARTMAN, I. W., *op. cit.*, p. 283.

³⁴ *Ibidem*, p. 286.