

LES TROIS PRÉSIDENCES DE JOSEPH KABILA. VERTUS ET LIMITES D'UNE STRATÉGIE DE L'EXTRAVERSION

par Gauthier de Villers

Abstract

Like Mobutu, like his father, Joseph Kabila has used what Jean-François Bayart has called the 'strategy of extraversion' to reinforce his power. By gaining the support of the 'international community', he succeeded in 2001-2 in changing the precarious position as the country's leader that the assassination of Laurent Désiré offered him into a powerful one, as well in Kinshasa as with respect to the leaders of the 'rebellions' who contended with him for the control over the country, and the neighbouring states that supported those rebellions. Thanks to this powerful position, he was an uncontested 'primus supra pares' within the system of collegial presidency ('the 1+4 system') established by the Pretoria peace treaty. It was mainly by exploiting the political, economic and military assets that the presidency of the transitional regime provided him, that he was able to prevail over his competitors in the 2006 election and so to become president of the Third Congolese Republic. Now that he is an elected president, he is trying to remove the semi-guardianship that the Western-dominated 'international community' assumed over the RDC. Yet he cannot give up the Western powers' aid and has to add new dependencies, particularly with China, to loosen their hold.

1. INTRODUCTION

Le 25 janvier 2001, Joseph Kabila, succédant à son père assassiné, prête le serment présidentiel. Le 7 avril 2003, il prête serment en tant que président du régime de transition mis en place à la suite de l'accord de paix de Pretoria. Et le 6 décembre 2006, vainqueur de l'élection présidentielle, il prête une troisième fois serment : en tant cette fois que premier président de la Troisième République congolaise¹.

Si en 2001 c'est le fait d'être fils de Laurent Désiré Kabila qui le met en position d'accéder à la tête de l'État, si le critère de la filiation, dans un contexte où personne ne paraît en mesure de s'imposer par ses propres ressources militaires et politiques, sert alors de succédané à un introuvable critère de légitimation, en 2002-2003 et puis en 2006 c'est en jouant avec habileté la « stratégie de l'extraversion », et en exploitant la position à laquelle il est grâce à cela parvenu, que Joseph Kabila réussit à l'emporter sur ses challengeurs.

J'emprunte ce schème d'analyse à Jean-François Bayart. Celui-ci observe que, sur la longue durée, l'Afrique, contrairement à la vision courante d'un continent en marge de l'histoire mondiale, n'a jamais cessé d'échanger des biens et des idées avec d'autres parties du monde². L'Afrique, qu'elle soit « noire » ou « blanche », ne ferait pas exception, mais partagerait une

¹ J'ai développé la plupart des questions qui seront abordées dans cet article dans : DE VILLERS, G., *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, Tervuren – Paris, Musée royal de l'Afrique centrale – L'Harmattan, *Cahiers africains*, n° 75, 2009.

² BAYART, J.-F., "Africa in the world: a history of extraversion", in *African Affairs*, 99, 2000, pp. 217-267.

caractéristique commune à « toutes les sociétés politiques » : leur « extraversion organique », c'est-à-dire leur constitution au cours de l'histoire à travers un « rapport à l'Autre et à l'Ailleurs »³.

Pendant, dans le cas africain tel que l'évoque Bayart, l'extraversion se réalise sur le mode particulier d'une relation de dépendance, d'une insertion dépendante dans l'« économie-monde ». À l'époque du commerce de traite et de l'esclavage, à l'époque coloniale, à celle de la formation des États postcoloniaux jusqu'au temps actuel de la « démocratisation », la stratégie de l'extraversion serait l'économie politique d'élites ou de pouvoirs africains : elle leur assure des formes de rente en contrepartie de la dépendance dans laquelle ils sont mis et qu'ils entretiennent.

À condition de bien voir que, pour Bayart, la politique de l'extraversion n'est pas une politique de soumission, mais un « mode d'action historique » par lequel les pouvoirs africains poursuivent des fins qui leur sont propres, et tout en estimant – ajouterais-je – que ce schème d'analyse (comme tout schème conceptuel) est simplificateur, on peut le prendre pour fil conducteur. Le schème de l'extraversion s'applique bien à notre objet, la conquête du pouvoir par Joseph Kabila, mais c'est toute l'histoire politique du Congo/Zaïre que l'on pourrait écrire en suivant ce même fil conducteur. L'ascension de Mobutu et la longue résilience de son pouvoir despotique ne peuvent se comprendre sans conférer un grand rôle à la manière dont il a exploité les ressources que lui procurait la position de son pays dans la confrontation de la guerre froide⁴. Et sa chute ne peut être analysée sans accorder une importance majeure aux conséquences géopolitiques du démantèlement et de la dissolution du bloc soviétique. Laurent Désiré Kabila, quant à lui, n'a conquis le pouvoir qu'en se mettant sous la dépendance, non pas cette fois de puissances occidentales, mais de voisins africains que des intérêts propres avaient amenés à intervenir au Congo et à renverser Mobutu. Et il a perdu le pouvoir (et la vie) parce qu'il n'est pas parvenu à construire un régime viable après s'être libéré de l'emprise qu'exerçait sur lui le principal parrain de sa victoire de mai 1997, le Rwanda⁵.

³ BAYART, J.-F., « Comparer en France : petit essai d'autobiographie disciplinaire », Introduction à « La greffe de la démocratie : les paradoxes de la longue durée », Première Rencontre européenne d'analyse des sociétés politiques, Université Paris-I, 1^{er} février 2008, p. 23 (disponible sur le site du Réseau européen d'analyse des sociétés politiques : www.fasopo.org/reasopo.htm). Publié in *Politix*, n° 83, 2008-3, pp. 205-232.

⁴ C'est peut-être chez Thomas Callaghy que l'on trouve les meilleures analyses de la manière dont Mobutu a piégé ses partenaires occidentaux en mettant au service de son pouvoir patrimonial les rapports de dépendance que son régime produisait et reproduisait (à travers en particulier sa politique d'endettement) plutôt qu'il ne les subissait. Par exemple : CALLAGHY, Th. M., « The International Community and Zaire's Debt Crisis », in NZONGOLA-NTALAJA (ed.), *The Crisis in Zaire: Myths and Realities*, Trenton-New Jersey, Africa World Press, 1986, pp. 221-243.

⁵ DE VILLERS, G., en collaboration avec OMASOMBO, J., KENNES, E., *Guerre et politique. Les trente derniers mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, Tervuren – Paris, Institut africain/CEDAF – L'Harmattan, *Cahiers africains*, n° 47-48, 2001.

2. GAGNER LA GUERRE

Quand il succède à son père en janvier 2001, Joseph Kabila est président d'un pays coupé en deux ou en quatre selon la manière dont on présente les choses. Trois rébellions, appuyées soit par le Rwanda, soit par l'Ouganda, se partagent en effet une moitié du pays : celle du RCD-Goma qui, contrôlant quatre capitales provinciales (Goma, Bukavu, Kindu, Kisangani), est la plus étendue, celle du MLC dont le fief est la province de l'Équateur, celle du RCD-Mouvement de libération dans le « Grand Nord » Kivu et en Ituri. Et, dans la partie orientale du pays, se manifestent et sévissent de nombreux autres mouvements armés (forces rebelles étrangères – ougandaises, rwandaises, burundaises –, dissidences des rébellions « nationales », milices locales). Cette division du pays et cette belligérance multiple sont le produit de la guerre déclenchée en août 1998 à l'initiative du Rwanda et de ses alliés congolais. L'accord de cessez-le-feu conclu à Lusaka en juillet-août 1999 a mis un certain frein aux affrontements entre les principaux antagonistes, soit d'une part le gouvernement de Kinshasa avec ses alliés angolais et zimbabwéens, d'autre part le RCD-Goma et le MLC avec leurs alliés respectifs (rwandais, ougandais). Il n'a pas mis fin à la situation de guerre et de violences, et il n'a fait renoncer ni Laurent Désiré Kabila, ni ses adversaires, à l'emporter par la force des armes. Aucun progrès n'a été accompli dans la voie de la réunification du pays.

Cependant, l'assassinat d'un homme va débloquent le cours de l'histoire. Comme en jugera rétrospectivement Aldo Ajello, l'envoyé spécial de l'Union européenne dans les Grands Lacs, finalement le « Saint-Esprit » s'est manifesté : « Laurent Désiré Kabila a été assassiné, et son fils Joseph est arrivé »⁶ ! Le changement tient d'abord à l'attitude du jeune (il a trente ans) nouveau président. À peine a-t-il prêté serment qu'il rencontre l'ambassadeur des États-Unis, l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies ainsi que son représentant spécial. Le 26 janvier 2001, dans son discours d'investiture, il met l'accent sur sa volonté de libéraliser l'activité économique et d'améliorer les rapports de son pays avec les puissances occidentales. Le 31 janvier, il entame une tournée qui le mène à Paris, Washington, New York et Bruxelles. Comme l'écrit Gérard Prunier : « Dépourvu de quelque assise politique nationale [*national constituency*], il a fait l'option de traiter la communauté internationale comme sa base de pouvoir »⁷.

Et les actes suivent. À la mi-février 2001, il participe à Lusaka à un sommet sur la paix en RDC où il accomplit des pas diplomatiques importants : contrairement aux positions de son père, il accepte que Ketumile Masire reprenne son rôle de « facilitateur » pour la tenue du Dialogue intercongolais prévu par l'accord de cessez-le-feu, et il donne son accord à un plan de déploiement de la force de paix des Nations unies, la MONUC.

⁶ Interview accordée à Colette Braeckman, *Le Soir*, 2 mars 2007.

⁷ PRUNIER, G., *From Genocide to Continental War. The 'Congolese' Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*, London, Hurst Publishers Ltd, 2009, p. 258.

Ses témoignages de bonne volonté sont récompensés. Sans que l'on puisse faire la part dans les réactions qu'il suscite de ce qui est conviction, *wishful thinking* ou pari volontariste, l'entreprise de séduction porte ses fruits. On pourrait présenter un florilège des commentaires à son propos de hautes personnalités, un florilège qui, avec le recul, apparaîtrait comme un sottisier. Contentons-nous de propos tenus par Kamel Morjane, l'envoyé spécial des Nations unies : « (...) quand vous êtes avec lui, vous éprouvez le désir de le protéger [*you feel that you even want to protect him*]. Il est très sympathique et très calme. Il est, dirais-je, honnête et désireux de réaliser des choses positives. "Comment pouvons-nous l'aider ?" Je pense que telle est, après l'avoir rencontré, la réaction de beaucoup de gens »⁸.

Pour comprendre le crédit d'emblée accordé à Joseph Kabila, il faut considérer le contexte régional et international de son accession au pouvoir. L'accord de cessez-le-feu de Lusaka avait été conclu grâce à l'intercession des Nations unies et à des pressions internationales, en particulier celle des États-Unis. C'est à son corps défendant que le gouvernement de Kinshasa l'avait signé. Ses termes fondamentaux étaient en effet peu acceptables pour Laurent Désiré Kabila : en premier lieu, l'accord mettait sur le même plan d'une part Kinshasa et les deux grands mouvements rebelles, d'autre part les pays étrangers qui avaient agressé la RDC et ceux qui étaient intervenus pour la défense du gouvernement central et à sa demande ; en second lieu, il stipulait que le retrait des troupes étrangères n'interviendrait qu'après l'établissement, grâce à un « Dialogue intercongolais », d'un nouvel ordre politique, alors que Kinshasa pouvait soutenir, conformément aux principes du droit international, que le retrait de pays agresseurs est une obligation non négociable tandis que l'organisation de négociations politiques est une matière relevant de la souveraineté nationale⁹.

La manière dont le gouvernement de Kinshasa a été traité dans l'accord de Lusaka témoigne du peu de crédit et de soutien dont jouissait Laurent Désiré Kabila au sein de la « communauté internationale », et de la compréhension dont bénéficiaient par contre les gouvernements du Rwanda et de l'Ouganda. On reconnaissait ou attribuait à ceux-ci des capacités de « gouvernance ». Dans le cas rwandais, jouait aussi la mémoire encore bien fraîche du génocide et des responsabilités internationales dans le déroulement de celui-ci.

Cependant, des événements et des constats vont faire évoluer les appréciations et les positions des acteurs internationaux. Retenons trois facteurs de cette évolution. Premier facteur. Les combats qui opposent à Kisangani les armées ougandaise et rwandaise en août 1999 et en mai juin 2000, obligent à reconnaître que ce qui se passe au Congo depuis août 1998 est d'abord un phénomène d'invasion et d'occupation par des pays étrangers. Ils décrédibilisent totalement l'entreprise engagée par le Rwanda et l'Ouganda,

⁸ *The International Herald Tribune*, 19/04/2001.

⁹ WILLAME, J.-C., *Les « Faiseurs de paix » au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un État sous tutelle*, Bruxelles, Éditions GRIP, 2007, p. 26.

théoriquement alliés pour une « seconde libération » du Congo et la sécurisation de la région. Ils manifestent que ces pays sont en réalité des rivaux, dont la rivalité, attisée par la compétition pour le contrôle des ressources congolaises, entretient et risque d'aggraver la situation de guerre.

Second facteur. Le groupe d'experts chargé d'enquêter « sur toutes les activités d'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo » institué par le Conseil de Sécurité le 2 juin 2000, remet son premier rapport en avril 2001. Celui-ci met gravement en cause les deux pays agresseurs¹⁰.

Troisième facteur. Roberto Garreton, rapporteur spécial des Nations unies pour les droits de l'homme, dénonce avec force, dans un rapport daté du 1^{er} février 2001, le comportement au Congo des forces rwandaise et ougandaise¹¹. Il y évoque et illustre le « climat de terreur » que ces forces étrangères et les rébellions font régner dans les régions de l'Est, les « massacres et autres atrocités » dont est victime la population locale.

Parallèlement, les orientations diplomatiques de grands acteurs de la scène internationale se modifient. Avec l'accession à la présidence de Georges W. Bush en décembre 2000, la diplomatie des États-Unis infléchit sa position, en cessant de montrer avant tout du doigt les responsabilités de Kinshasa dans la non application de l'accord de Lusaka¹². La France, lourdement handicapée par le rôle qu'elle a joué lors du génocide rwandais, profite de l'affaiblissement des positions du Rwanda et de l'Ouganda pour opérer un *comeback* en Afrique centrale à travers une politique d'engagement favorable à Joseph Kabila¹³. Avec Louis Michel aux Affaires étrangères, la Belgique mise également sur le nouveau président. Depuis l'accession à la présidence de Thabo Mbeki en juin 1999, l'Afrique du Sud a entrepris de rééquilibrer une diplomatie que l'on pouvait juger favorable à Kigali et Kampala¹⁴. La disparition de Kabila père permet à Pretoria de se montrer plus actif et efficace dans des efforts qui visent à promouvoir un accord entre tous les grands protagonistes du conflit congolais.

Mis à part le Rwanda, qui conserve de fortes raisons (économiques et politiques) de s'y impliquer, les pays intervenant militairement au Congo, du

¹⁰ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Naturel Ressources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, S/2001/537, New York, 2001.

¹¹ NATIONS UNIES, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo, présenté par le rapporteur spécial, M. Roberto Garreton, conformément à la résolution 2000/15 de la Commission des droits de l'homme*, 1^{er} février 2001.

¹² WILLAME, J.-C., *L'accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, Tervuren-Paris, Institut Africain - L'Harmattan, *Cahiers africains*, n° 51-52, 2002, pp. 186-194.

¹³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *From Kabila to Kabila. Prospects for Peace in the Congo*, Africa Report no. 27, 16 March 2001, pp. 3-4.

¹⁴ LANDSBERG, Ch., "The impossible neutrality ? South Africa's Policy in the Congo War", in CLARK, J.-F. (ed.), *The African Stakes of the Congo War*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 169-183.

côté gouvernemental (Angola, Zimbabwe, Namibie) et du côté rebelle (Ouganda), cherchent à se dégager¹⁵.

L'attitude de Joseph Kabila, les vertus qu'on lui attribue, la mise en cause croissante des agresseurs du Congo, les évolutions sur la scène régionale et internationale, et encore le complet discrédit encouru par des entreprises « rebelles » sans cohésion, sans consistance, générant violences et pillages, tout concourt à convaincre les acteurs internationaux d'investir des espoirs dans le jeune président congolais et de remettre Kinshasa au centre de leur jeu diplomatique en Afrique centrale.

Dès 2001, s'amorce le grand retour au Congo des bailleurs de fonds, emmenés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. L'activisme qu'ils vont déployer sera impressionnant¹⁶. Il s'agit à leurs yeux d'exploiter, en intervenant vite et fort, la *window of opportunity* que paraît offrir le nouveau contexte politique. Et l'action menée légitime et renforce, face en particulier aux rébellions, le pouvoir de Joseph Kabila, puisque le partenaire des institutions de Bretton Woods et des autres bailleurs de fonds est le gouvernement de Kinshasa : c'est à sa disposition que sont mis les fonds à nouveau déversés en RDC par les partenaires bilatéraux et multilatéraux, c'est Joseph Kabila qui promulgue les grands dispositifs législatifs inspirés, sinon dictés par la Banque mondiale, tels que le code des investissements et les codes minier et forestier.

En février 2002, s'engage enfin de façon décisive en Afrique du Sud le Dialogue intercongolais. L'enjeu majeur des négociations est le maintien ou non de Joseph Kabila à la tête de l'État.

Elles débouchent dans un premier temps, en avril, à Sun City, sur un accord partiel entre Kinshasa et le MLC de Bemba, auquel adhèrent une majorité des représentants de l'opposition politique non armée et de la Société civile, ainsi que les rébellions du RCD-Mouvement de Libération et du RCD-National. Aux termes de cet accord, Joseph Kabila devait demeurer président et Jean-Pierre Bemba devenir premier ministre. L'arrangement ne se concrétisera pas, mais sa conclusion a témoigné de l'habileté manœuvrière de Joseph Kabila puisqu'il consacrait la division des deux principales rébellions dont l'alliance aurait mis en difficulté le pouvoir de Kinshasa.

Les pressions internationales, celles de l'Afrique du Sud et des médiateurs des Nations unies en particulier, s'exercent pour que les négociations reprennent et aboutissent à un accord « inclusif ». Un second round de négociations s'ouvre en novembre à Pretoria. La position de Kabila s'est alors encore renforcée. Le RCD-Goma et le MLC ont chacun entrepris de nouvelles actions militaires et sont chacun mis en cause pour de graves violences contre les populations civiles (le MLC surtout dont les troupes sont accusées de tueries, viols, pillages en République centrafricaine, des mêmes

¹⁵ PRUNIER, G., *From Genocide to Continental War...*, ouvrage cité, p. 265 et suivantes ; voir aussi différentes contributions à l'ouvrage de CLARK cité à la note précédente.

¹⁶ Voir en particulier notre ouvrage déjà cité *De la guerre aux élections...*, pp. 43-53.

crimes et d'actes de cannibalisme en Ituri). Impliqués de manière directe ou indirecte dans ces actions, dénoncés par le second rapport, daté d'octobre, des experts des Nations unies sur le pillage des richesses du Congo, le Rwanda et l'Ouganda s'engagent dans des négociations avec Kinshasa qui les conduisent en septembre-octobre à un retrait militaire de la RDC. En négociant directement avec Kinshasa, Kigali et Kampala « trahissaient » leurs alliés congolais puisqu'ils consacraient la position et l'autorité de Joseph Kabila.

Le 17 décembre 2002, est conclu l'accord de paix « global et inclusif » qui met en place le système « 1+4 » : un président, Kabila, flanqué de quatre vice-présidents, Bemba pour le MLC, Ruberwa pour le RCD-Goma, Yerodia Ndombasi pour le gouvernement de Kinshasa, Z'Ahidi Ngoma pour l'opposition politique non armée.

3. GAGNER LES ÉLECTIONS

C'est grâce avant tout aux atouts que lui procure la position qu'il réussit à s'assurer dans le dispositif de la diplomatie internationale et grâce aux évolutions de celle-ci, que Joseph Kabila se voit confirmé à la tête de l'État dans un pays réunifié.

La dernière période de transition peut s'ouvrir¹⁷, marquée fondamentalement par la compétition entre le président et les deux vice-présidents issus des rébellions. Dans cette compétition, la « communauté internationale » se veut neutre, mais elle a parrainé l'avènement d'un régime politique dans lequel, pourrait-on dire, Joseph Kabila occupe une position de *primus supra pares*, et elle va laisser celui-ci user et abuser de cette position privilégiée.

Indépendamment même de ses prérogatives constitutionnelles, Joseph Kabila, dans le collège présidentiel constitué par la formule « 1+4 », pèse pour beaucoup plus d'un cinquième. Représentant le gouvernement, le vice-président Yerodia appartient à son camp politique. Quant à Z'Ahidi Ngoma, il est devenu, depuis qu'il a quitté le RCD-Goma pour rejoindre Kinshasa en 2000, le principal leader de la fraction dite « modérée » de l'opposition en suivant une démarche favorisant les efforts du chef de l'État en vue d'élargir ses alliances.

La constitution de la transition, parce qu'elle vise, selon une formule consacrée, à assurer un « partage équitable et équilibré » des postes entre les diverses « composantes » de l'univers politique congolais, présente une architecture complexe. Chaque vice-président est à la tête d'une commission qui coordonne et chapeaute un certain nombre de départements ministériels. Ruberwa pour le RCD préside la « commission politique, défense et sécurité », Bemba pour le MLC la « commission économique et financière », Yerodia la « commission pour la reconstruction et le développement », Z'Ahidi Ngoma la

¹⁷ On peut considérer que la transition congolaise ouverte par le discours d'avril 1990 de Mobutu, se déroule en quatre périodes : celle qui va de ce discours à la chute de Mobutu en mai 1997, celle de la présidence de Laurent Désiré Kabila, celle de sa succession par son fils, celle enfin sur laquelle débouche le Dialogue intercongolais.

« commission sociale et culturelle ». Les forces armées et l'argent étant les principaux instruments du pouvoir dans un contexte comme celui du Congo, on voit que les deux composantes rebelles se trouvent favorisées par l'attribution des commissions. Mais la composition, on l'a vu, et aussi l'organisation juridique de l'espace présidentiel redressent les choses en faveur de Joseph Kabila.

La constitution instaure une forme de présidence collégiale, mais elle dote le président de pouvoirs propres qui confèrent au régime un caractère présidentieliste. Le président est le « commandant suprême des forces armées », il « convoque et préside le Conseil des ministres », il promulgue les lois. Et, grâce à l'interprétation d'articles à la signification controversée par une Cour suprême de justice qui se révélera tout au long de la transition fort partisane, Joseph Kabila se voit, d'une part, octroyé un pouvoir de nomination sans partage pour certaines fonctions stratégiques (gouverneurs des provinces, gouverneur de la Banque centrale, mandataires des établissements publics et paraétatiques), obtient d'autre part la tutelle des services de renseignement civils.

En ce qui concerne le contrôle des forces armées, le RCD apparaît « bien servi » : il obtiendra, outre la présidence de la commission interministérielle ayant la Défense dans ses attributions, le ministère de la Défense et le commandement de la force terrestre. C'est néanmoins la « composante gouvernement » qui a, ici aussi, la part la plus belle. Son chef de file, Joseph Kabila, est commandant suprême des forces armées et préside le Conseil supérieur de la Défense ; la direction de l'état-major général ainsi que le commandement de la force aérienne lui sont attribués.

Le président, de surcroît, gardera à sa disposition une garde présidentielle, composée (fourchette habituellement retenue) de 10 à 15000 hommes, katangais souvent et encadrés par des officiers katangais. Comme c'était le cas pour la Division spéciale présidentielle du président Mobutu, elle est réputée constituer la force la mieux équipée. Certaines de ses unités sont déployées à travers le pays dans des lieux stratégiques comme les aéroports. La garde présidentielle devait, en vertu d'une loi organique sur l'armée et la défense du 12 novembre 2004, être transformée en une « Garde républicaine » restant sous l'autorité du chef de l'État mais constituant une unité des forces armées régulières (les FARDC). Le processus de création de cette Garde républicaine intégrée ne sera qu'ébauché au cours de la transition.

Le vice-président Bemba dispose aussi d'une garde prétorienne, mais beaucoup moins importante (peut-être 3000 hommes). Ruberwa semble n'avoir qu'une maigre protection personnelle, mais au Kivu des unités militaires du RCD-Goma continuent à échapper ou à se dérober à l'intégration au sein des FARDC.

Il est bien sûr particulièrement difficile d'accéder aux données concernant la puissance financière respective de Joseph Kabila et de ses challengers. En 2005, la « dotation » annuelle du chef de l'État se serait élevée à 6 millions de dollars, celle de chacun des vice-présidents à 2,4

millions¹⁸. Mais les moyens budgétaires totaux octroyés aux occupants de l'« espace présidentiel » sont beaucoup plus considérables. Une ONG congolaise a calculé pour ce même exercice budgétaire que les crédits ouverts au président atteignaient 16,8 millions de dollars, dix fois plus que ceux accordés aux vice-présidents¹⁹. Et il faut tenir compte de la forte propension des intéressés aux dépassements budgétaires. Selon l'agence de presse Xinhua (2/11/2005), pour les neuf premiers mois de 2005, les dépassements ont été de 91 % pour J. Kabila, de 99 % pour A. Ruberwa, de 242 % pour J.-P. Bemba, et « seulement » de 36 % pour A. Yerodia.

Observons que la « communauté internationale » a contribué pour 57 % à ce budget 2005. Elle aurait donc pu se prévaloir d'un certain droit de regard sur ses affectations et utilisations.

Il faudrait encore pouvoir analyser les liens des principaux leaders, de leurs familles et de leurs proches, avec des entreprises commerciales. Erik Kennes juge à cet égard qu'une évolution fondamentale s'est produite sous les présidences de Joseph Kabila : « Au lieu que l'État investisse la vie économique [comme c'était le cas sous Mobutu et sous Laurent Désiré Kabila], le secteur économique a investi l'État, et les entrepreneurs politiques sont devenus avant tout des hommes d'affaires. La logique affairiste a investi tout le réseau présidentiel sous le contrôle ultime du président, de ses proches, dont entre autres l'entrepreneur Dan Gertler et Augustin Katumba Mwanke ».

L'ampleur de la corruption pratiquée dans les hautes sphères de l'État est, compte tenu de la difficulté des investigations, relativement bien documentée²⁰. Donnons-en ici une seule indication. En 2006, le Department of Institutional Integrity (INT) de la Banque mondiale a mené des enquêtes sur trois projets financés par la Banque mondiale en RDC (un projet concernant les actions de démobilisation et deux projets sociaux). Son rapport a été gardé secret, mais l'ONG américaine Government Accountability Project (qui a notamment travaillé pour les Nations unies et pour la Banque mondiale) a effectué une « review » du fonctionnement d'INT dans laquelle elle s'est penchée sur les enquêtes réalisées en RDC. Selon les personnes interviewées par les auteurs de la *review*, le rapport d'INT contient de lourdes preuves de corruption mettant en cause le président Kabila et une de ses proches, Mme Finda Koroma, coordonnatrice générale d'un Fonds social de la République. Des interventions de la présidence congolaise auprès du président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, auraient abouti à « enterrer » le rapport²¹.

¹⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo's Elections: Making or Breaking the Peace, Africa Report*, no. 108, 27 avril 2006.

¹⁹ GROUPE D'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LA SURVEILLANCE DE LA TRANSITION (GAT/OCAP), *Analyse comparative du projet de budget 2005 et du budget adopté*, juillet 2005 (<http://www.societecivile.cd/files/2466.pdf>).

²⁰ Voir encore notre ouvrage *De la guerre aux élections...*, en particulier pp. 360-364.

²¹ GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT, *Review of the Department of Institutional Integrity at the World Bank*, Washington, DC, 5 septembre 2007, pp. 26-27, www.whistleblower.org/doc/2007/INT%Review209.05.07.pdf.

Les moyens dont disposait Joseph Kabila, du fait de sa position à la tête de l'État, en termes financiers, en termes militaires et policiers, en matière aussi de contrôle de grands médias, l'ont bien entendu favorisé dans la compétition électorale. Si, dans l'ensemble, les observateurs internationaux ont considéré que le scrutin présidentiel et les autres scrutins s'étaient déroulés sans fraude ni dysfonctionnement susceptibles par leur ampleur d'avoir faussé les résultats globaux, de sévères critiques ont par contre porté sur les conditions de déroulement de la campagne électorale pour la présidentielle, là où Joseph Kabila a pu le mieux faire jouer ses atouts notamment financiers²². Il reste que des facteurs politiques expliquent aussi sa victoire : face aux ex-chefs rebelles qui étaient ses concurrents principaux, il apparaissait comme le pacificateur et le réunificateur du pays. C'est d'ailleurs dans les provinces de l'est, les plus touchées par la guerre et par les phénomènes d'occupation, qu'il a connu un triomphe. Dans les provinces de l'ouest (Kinshasa, Équateur, Bas-Congo, Bandundu) il a été sévèrement battu par Jean-Pierre Bemba.

4. GOUVERNER

4.1. La Troisième République en friche

Parce qu'elle les a financées, qu'elle en a assuré la logistique, qu'elle a procuré une expertise, qu'elle a sécurisé les opérations, la « communauté internationale » a joué un rôle décisif dans la mise en œuvre et l'aboutissement du processus électoral qui a vu la victoire de Joseph Kabila, de son parti, le PPRD, et de l'alliance formée autour de celui-ci, l'AMP.

Sa démarche n'a pas été aussi naïve que l'on peut être parfois tenté d'en juger. L'enthousiasme prosélyte qui avait gagné les démocraties occidentales avec la chute du Mur de Berlin était quelque peu retombé, et l'expérience acquise dans les années quatre-vingt dix du précédent millénaire avait suffisamment démontré que les élections ne constituent pas un remède-miracle, que leurs effets sont conditionnés par les évolutions politiques et sociales qui les précèdent. Depuis leur réengagement en RDC, les acteurs internationaux, paraissant avoir tiré ces leçons de l'histoire, ont cherché à pacifier et stabiliser le pays en même temps qu'à entamer et mettre sur les rails une reconstruction institutionnelle, économique, sécuritaire, de manière telle que non seulement des élections soient rendues possibles mais aussi qu'elles viennent sanctionner des évolutions positives, qu'elles permettent de confirmer et consolider des acquis déjà engrangés.

À ces fins, le Congo a été placé sous un régime de semi-tutelle internationale, c'est-à-dire que le système des Nations unies et les autres grands

²² Voir par exemple : MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION EUROPÉENNE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Élections présidentielles, législatives et provinciales 2006. Rapport final*, Kinshasa, 23 février 2007, ou ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *Rapport de la mission francophone d'observation des élections présidentielle, législatives et provinciales des 30 juillet et 20 octobre 2006*.

partenaires multilatéraux et bilatéraux y sont intervenus en amont de la gestion et de l'action étatiques, par des financements, en inspirant les programmes du gouvernement, en faisant adopter des cadres législatifs, tels par exemple que les codes minier et forestier. Les autorités congolaises sont restées souveraines dans la mise en œuvre des programmes et l'application des lois.

Parce qu'il était un élément fondamental dans le dispositif mis en place par la Banque mondiale pour la réforme de l'économie, le code minier constitue l'une des meilleures illustrations de la manière dont s'est faite l'application des textes et des orientations politiques arrêtées. La Banque mondiale a fait procéder à différents audits des contrats miniers conclus après l'adoption du nouveau code, qui ont montré à quel point celui-ci avait été ignoré ou détourné. Elle finira par reconnaître : « L'application du code minier, de la réglementation minière et du régime fiscal de ce secteur laisse totalement à désirer »²³.

D'un point de vue macroéconomique (croissance du PIB, taux d'inflation...), d'incontestables progrès ont été enregistrés dans le cadre du régime de semi-tutelle, mais ces progrès ont eu une signification limitée en termes de développement puisqu'ils ne reposaient guère sur une croissance des productions agricole et manufacturière, et qu'ils ne se sont pas accompagnés de mesures sociales de redistribution qui auraient quelque peu allégé la pauvreté massive des Congolais.

En ce qui concerne la réforme des forces armées, contentons-nous de citer le jugement émis au terme du processus de transition par le représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afrique des Grands Lacs, Aldo Ajello : « L'armée est un problème gigantesque. Elle est mal payée – parfois pas payée –, pas nourrie, n'a aucune discipline et est dirigée par des officiers et sous-officiers, dont le but principal est de se remplir les poches et qui, pour la plupart, connaissent mieux les couloirs du palais présidentiel que les champs de bataille ou sont issus des rébellions et dépourvus de formation militaire réelle. Il faut nettoyer tout ça »²⁴.

Il n'y a pas eu d'autre réel acquis de la transition que la tenue des élections.

4.2. La Troisième République en chantier ?

Le 27 octobre 2006, dernier jour de la campagne électorale pour le second tour de la présidentielle, Joseph Kabila accorde une interview à plusieurs organes de la presse congolaise. Il énumère alors les « cinq chantiers » qui seront ses priorités s'il est élu : infrastructures (routes, rail, ponts), création d'emplois par des investissements, éducation, eau et électricité, santé. Et le 20 novembre, sa victoire étant acquise, il affiche devant Colette

²³ BANQUE MONDIALE, *République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Rapport n° 43402-ZR, mai 2008, p. 24.

²⁴ Interview à *La Libre Belgique* du 7 février 2007.

Braeckman ses ambitions pour son pays : « Pour moi, le Congo, c'est la Chine de demain : d'ici 2011 [échéance du mandat présidentiel], l'exemple pour moi viendra des pays asiatiques que l'on appelle les "Dragons". Le Congo va surprendre, car il se redressera beaucoup plus vite que prévu »²⁵.

L'optimisme dont témoigne le président n'est pas que de commande. Personne n'annonce alors la crise mondiale qui va se déclencher près de deux ans plus tard. Les cours des matières premières exportées par le Congo ont connu des hausses impressionnantes. Les investissements directs étrangers, même s'ils restent bien en deçà de ce que l'on pourrait attendre dans un pays aussi bien doté, enregistrent depuis 2001 une croissance substantielle, à laquelle contribuent pour une bonne part les « pays émergents » parmi lesquels la Chine. Et Joseph Kabila a sans doute déjà alors de bonnes raisons de miser sur la contribution que ce dernier pays pourra apporter à la réalisation des « cinq chantiers ».

Un protocole d'accord le 17 septembre 2007 et puis une convention de collaboration le 22 avril 2008 seront signés par le gouvernement congolais avec une banque et un groupement d'entreprises chinois. C'est le fameux contrat de 9 milliards de dollars aux termes duquel la partie chinoise s'engage à réaliser un ensemble de travaux, s'inscrivant dans le cadre des « cinq chantiers », en contrepartie des revenus que doivent lui assurer des concessions minières²⁶.

La présidence congolaise voit certainement dans ce recours aux énormes potentialités du capitalisme d'État chinois un moyen de desserrer l'emprise exercée par une communauté internationale encore dominée par les puissances occidentales. Le contrat avec la Chine est d'ailleurs l'une des manifestations de la volonté d'« émancipation » du pouvoir congolais issu des élections. Il a été conclu « derrière le dos » de la Banque mondiale et du Fonds monétaire, qui émettront des interrogations et des critiques sur son contenu et ses implications (compatibilité du nouvel endettement provoqué par le contrat avec les accords souscrits par le gouvernement congolais pour la réduction de la dette publique, exonérations et dérogations en matière de fiscalité et de taxation en faveur du partenaire chinois violant le code minier de 2002 et « les pratiques optimales à l'échelle internationale »...)²⁷.

Les élections n'ont pas conduit à l'avènement d'un État de droit démocratique, mais elles ont eu l'incontestable effet d'amener les dirigeants congolais à se prévaloir de leur légitimation pour afficher une souveraineté jalouse, effet pervers aux yeux des acteurs internationaux qui, les ayant voulues et financées, entendaient veiller à ce que leurs espoirs d'un renouveau ne soient pas (trop lourdement) déçus.

La petite Belgique en a fait les frais, elle qui, depuis Mobutu, est pour Kinshasa un pratique banc d'essai et un facile bouc émissaire lorsque la

²⁵ *Le Soir*, 20 novembre 2006.

²⁶ MARYSSE, S., GEENEN S., "Les contrats chinois en RDC : l'impérialisme rouge en marche ?", in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 287-313.

²⁷ BANQUE MONDIALE, *La bonne gouvernance dans le secteur minier...*, rapport cité, p. 50.

présidence veut faire jouer la fibre nationaliste. Certes, et ce n'était pas la première fois, le ministre belge des Affaires étrangères, Karel De Gucht tiendra en avril 2008 des propos sévères et peu diplomatiques sur la gestion étatique congolaise, mais la réaction à cette « provocation » (rappel de l'ambassadeur à Bruxelles, fermeture des consulats belges de Bukavu et Lubumbashi) devait montrer l'assurance prise par le président élu, tout en servant d'avertissement pour les partenaires du Congo qui auraient voulu emboîter le pas à la diplomatie belge.

En dehors de la conclusion du contrat chinois et de leur comportement envers l'ancienne puissance coloniale, les dirigeants de la naissante Troisième République ont manifesté de diverses manières le souci d'afficher leur indépendance.

La décision prise par le premier gouvernement Gizenga, dès février 2007, de « revisiter » une soixantaine de contrats miniers conclus pendant la dernière transition ou dans les périodes de guerre qui l'ont précédée, en constitue une illustration.

La question de la réforme du secteur de la sécurité en offre une autre. Commentant les résultats de la table ronde tenue à ce sujet les 25 et 26 février 2008, le secrétaire général des Nations unies constatait : « Les partenaires internationaux ont fait observer que le plan présenté à la table ronde ne traitait pas de manière adéquate la question de la structure globale et de la gestion du secteur de la défense. Le Gouvernement maintient que la réforme de l'armée relève exclusivement de sa compétence et qu'il est le seul à pouvoir prendre les décisions et les mesures qui s'imposent »²⁸.

Troisième illustration enfin, les opérations militaires menées au Nord-Kivu. C'est de son seul chef, c'est-à-dire du seul chef de la présidence, et en allant à l'encontre du point de vue de la MONUC, que l'armée congolaise lancera fin 2007 une désastreuse offensive contre les forces du général Nkunda. Et c'est aussi en dehors de toute concertation avec la MONUC (mais sans doute avec l'encouragement de certains partenaires bilatéraux, en particulier les États-Unis) qu'est engagée début 2009 l'opération militaire conjointe rwando-congolaise contre les rebelles hutu rwandais des FDLR.

L'attitude adoptée par Joseph Kabila après les élections envers ceux qui avaient parrainé en 2001 son accession à la présidence peut faire penser à celle de son père mettant fin à la mi-1998 à la présence politico-militaire du Rwanda au Congo. Colette Braeckman avait à l'époque évoqué le « devoir d'ingratitude » auquel aurait obéi Laurent Désiré Kabila. On pourrait dire plus justement sans doute que l'ingratitude était alors pour lui une nécessité politique. Les Congolais supportaient fort mal l'emprise exercée sur leur pays par le Rwanda, un Rwanda dominé de surcroît par une minorité tutsi qui faisait

²⁸ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, S/2008/218, 2 avril 2008, § 64-66.

de plus en plus l'objet au Congo d'une méfiance et d'une hostilité empreintes de racisme.

Dans le cas de Kabila fils, la nécessité politique de traiter avec ingratitude un parrain encombrant est moins évidente. Certes, à Kinshasa surtout, on a pu observer pendant la campagne électorale l'agressivité populaire envers une communauté internationale accusée, en même temps que de visées colonialistes, de témoigner de partialité au bénéfice de Joseph Kabila. Certes, il y a eu dans différents endroits du pays, en particulier en juin 2004, des manifestations contre la MONUC, provoquées par l'image de richesse et de modernité technologique qu'elle donne dans un pays en ruines, au milieu de populations démunies, en même temps que par son incapacité à répondre aux attentes en termes de sécurité. Mais l'attitude envers la communauté internationale est ambivalente : elle est faite d'attentes déçues plutôt que de rejet.

Et, d'autre part, après l'euphorie provoquée par leur victoire électorale et la conclusion du contrat chinois, Joseph Kabila et son entourage ont dû reprendre conscience qu'ils ne pouvaient se passer d'aides et d'investissements, parfois (comme dans le cas de l'accord politico-militaire conclu avec le Rwanda) de soutiens diplomatiques, provenant du monde occidental. La crise économique mondiale n'a pu que contribuer à cette prise de conscience. La chute brutale des cours des matières premières rend en effet encore plus incertain l'impact du contrat chinois sur la réalisation des « cinq chantiers » et sur les ressources de l'État.

Il ne peut dès lors être question pour le pouvoir congolais de rompre avec la « communauté internationale » comme Kabila père avait rompu en 1998 avec le Rwanda. Ce que ce pouvoir recherche plutôt c'est d'une part un contrepoids à l'emprise occidentale par l'ouverture à de nouveaux partenaires, c'est d'autre part de privilégier les relations à caractère bilatéral afin de ne pas subir la pression coordonnée d'acteurs internationaux mais de mettre ceux-ci en concurrence.

Voulant s'assurer une liberté d'action politique tout en se conciliant la bienveillance internationale, Joseph Kabila ne peut pas non plus envisager de suivre la démarche de radicalisation que son père avait empruntée, dans le contexte de la guerre déclenchée en août 1998, en instituant les Comités du pouvoir populaire et en adoptant une « économie de commandement » (d'autant que le fils a pu constater le pitoyable échec de cette démarche)²⁹.

S'il n'a pas les moyens politiques et militaires de rétablir un régime despotique ou autocratique, Joseph Kabila, pour assurer son pouvoir, ne recule pas devant l'action brutale. Il n'hésite pas à recourir face aux menaces à une violence aveugle et disproportionnée, comme l'ont montré l'opération militaire menée contre Jean-Pierre Bemba en mars 2007 ou la répression du mouvement *Bundu dia Kongo* en janvier 2008. Et il prend de grandes libertés avec les principes démocratiques, en particulier en matière de séparation des pouvoirs,

²⁹ DE VILLERS, G. *et al.*, *Guerre et politique...*, *op. cit.*

comme l'a illustré la manière dont Vital Kamerhe a été évincé de la présidence de l'Assemblée nationale en mars 2009. Il ne peut cependant aller trop loin dans la violation et la mise en cause des normes « globalisées » de la gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme. Il doit, comme sous la transition, continuer à feindre d'adhérer à ces normes, et, pour rester crédible aux yeux de la « communauté internationale » mais aussi de la société civile congolaise, à prendre, au moins sur le plan juridique et institutionnel, des mesures apparaissant conformes aux normes proclamées. Il doit donc continuer à pratiquer le jeu stratégique de l'extraversion, un jeu rendu plus complexe et plus subtil par le fait qu'y participent de nouveaux partenaires tels la Chine.

On ne peut s'aventurer à prédire si Joseph Kabila et son entourage pourront ou non garder la maîtrise de ce jeu.

Ce que nous avancerons simplement pour conclure, c'est que la stratégie de l'extraversion telle qu'elle a été pratiquée sous la transition et telle qu'elle est appliquée aujourd'hui par le pouvoir congolais, ne paraît pas devoir conduire à l'appropriation par celui-ci (« *empowerment* ») d'une démarche de gouvernance, en entendant par là une volonté et une capacité de mettre en œuvre une politique reposant sur un projet de bien public ou de grandeur et de prospérité nationales, et « orientée vers le renforcement de la légitimité de l'espace public »³⁰.

Bruxelles, juin 2009

³⁰ Goran Hyden définit ainsi la notion de gouvernance : « *the conscious management of regime structures with a view to enhancing the legitimacy of the public realm* » : HYDEN, G., "Governance and the study of politics", in HYDEN, G., BRATTON, M., *Governance and Politics in Africa*, Boulder, CO – London, Lynne Rienner Publications, 1992, pp. 1-26, voir p. 7.