

Congo: l'alternance dans la continuité

Pour comprendre les résultats des dernières élections en République démocratique du Congo, une analyse objective du système politique s'impose. Le pouvoir se négocie dans des réseaux complexes qui mêlent un exercice formel et informel de l'État, et dont les acteurs sont alternativement en symbiose et en conflit. Ce climat favorise la violence, la corruption et le sous-développement.

Par Larissa Jäger et Benno Zogg

La stabilité de la République démocratique (RD) du Congo revêt une importance majeure pour la région. Situé au cœur de l'Afrique centrale, le pays compte environ 80 millions d'habitant*es et 200 ethnies. Sa superficie équivaut aux deux tiers de l'Europe occidentale. Le Congo est en prise avec des défis qui vont au-delà de la violence, de la déliquescence de l'État et de la mauvaise gestion des ressources naturelles. Il faut dépasser les résultats des élections et se pencher sur le fonctionnement du système politique et la manière dont le pouvoir s'exerce. Plusieurs facteurs économiques et politiques entretiennent la violence dans le pays, notamment la pauvreté, le sous-développement, les conflits fonciers, la concurrence politique, les choix dévoyés du gouvernement et les interventions internationales. La corruption et les conflits entre les élites minent l'immense potentiel de ce pays fertile et riche en ressources.

Les deux guerres du Congo, qui ont secoué le pays entre 1997 et 2003, ont fait cinq millions de morts. Il s'agit probablement de la plus grande catastrophe d'origine humaine des dernières décennies. Le génocide de 1994 au Rwanda s'est poursuivi sur le territoire congolais, constituant l'une des composantes de ce conflit. Aujourd'hui, l'insécurité reste grande, en particulier dans l'est du pays où l'on dénombre jusqu'à 120 groupes rebelles et où l'armée congo-



Des élections générales ont eu lieu en RD Congo le 30 décembre 2018. Une femme attend dans un bureau de vote de la capitale Kinshasa. *Baz Ratner / Reuters*

laise, souvent impitoyable, et la MONUSCO, plus grande mission de paix des Nations Unies, ne parviennent que partiellement à contenir la violence.

La population nationale et la communauté internationale avaient grand espoir que les élections feraient reculer les violences et le sous-développement. Le 30 décembre 2018, la RD Congo a élu un nouveau président. Ces élections étaient initialement prévues

en 2016, mais le président sortant Joseph Kabila, à qui la Constitution interdisait un troisième mandat, avait trouvé différents prétextes pour les reporter et pour exclure ses rivaux politiques du scrutin. En raison d'une épidémie d'Ebola, plus d'un million de personnes, essentiellement dans l'est du pays, n'ont pas encore pu voter. On estime que l'opposition est forte dans ces circonscriptions. Malgré cela, des allégations de manipulation, le blocage d'Internet et des

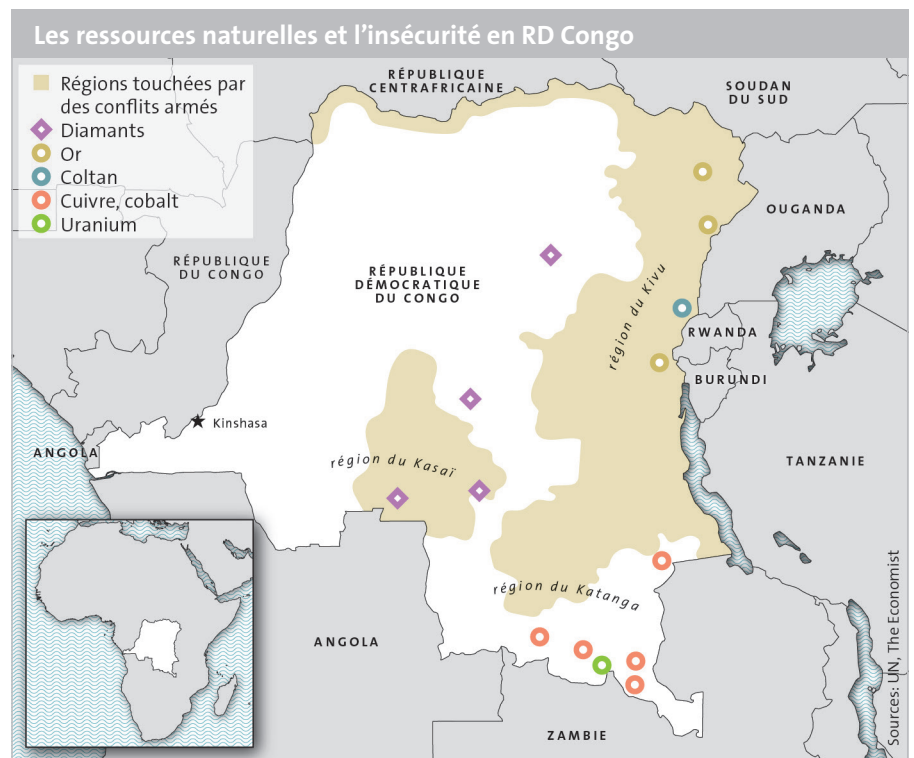
difficultés logistiques, la commission électorale a déclaré Félix Tshisekedi, candidat de l'opposition, vainqueur de justesse. Kabila misait au départ sur Emmanuel Shadary, son peu charismatique ministre de l'Intérieur, pour prendre sa succession et garantir sa sécurité et son confort matériel. Aujourd'hui, Kabila considère Tshisekedi comme un moindre mal. De fait, le nouveau président possède peu d'expérience politique et une base de pouvoir réduite. Il doit donc compter sur le soutien des élites proches de Kabila. Selon les observateurs de l'Église catholique, perçus comme indépendants, le gagnant était clairement Martin Fayulu, deuxième candidat de l'opposition soutenu par les principaux rivaux de Kabila.

La portée d'un changement de pouvoir dans le paysage politique complexe de la RD Congo et les réactions internationales à cette alternance ne se feront sentir qu'à moyen terme. La manipulation des élections, la présence persistante de Kabila sur la scène politique et le manque de renouvellement de l'élite laissent cependant entrevoir plus de continuité que de changement. L'une des composantes de cette continuité est le rôle accru de la Chine comme partenaire alternatif aux entreprises et gouvernements européens. Comme ailleurs en Afrique, la Chine investit essentiellement dans les mines et les infrastructures. Elle est devenue le premier partenaire commercial de la RD Congo. Or, la Chine est attachée au principe de non-ingérence politique. Ce qui l'intéresse, c'est la stabilité.

Colonie, kleptocratie, guerres

Pendant des siècles, l'actuel Congo abrite divers royaumes qui seront affaiblis par l'influence du Portugal, la traite d'esclaves et le régime colonial belge. L'exploitation spoliatrice du Congo sous le roi belge Léopold II fait plus de dix millions de victimes. Commencé par extraire le caoutchouc, les Belges exploitent ensuite les gisements de cuivre, d'or et d'uranium. L'indépendance officielle de la RD Congo est proclamée en 1960, à la hâte et sans préparation. Avec la bénédiction de l'Occident, le colonel Mobutu Sese Seko s'empare du pouvoir à la place du président tout juste élu, Patrice Lumumba. Mobutu place l'extraction de matières premières et les fonctions de l'État au service de son enrichissement personnel et de son maintien au pouvoir.

La pauvreté et les conflits actuels restent le produit de l'héritage colonial et du système qui perdure depuis Mobutu. Pendant la période coloniale, les Belges gouvernent l'immense royaume congolais par l'intermé-



diaire des élites locales, qu'ils recrutent habilement dans certains groupes ethniques. L'accès aux postes de pouvoir, à l'éducation et aux opportunités économiques est souvent réservé à ces groupes, qui obtiendront plus tard des terres dans le Congo indépendant. Le dépeuplement de régions entières par l'exploitation de leurs habitants et la migration forcée du Rwanda vers le Congo, organisée par les Belges pour conserver de la main-d'œuvre sur les plantations, transforment durablement la démographie. Au cours de ce processus, la notion d'«ethnie» est renforcée et érigée en catégorie politique.

Un choc extérieur aggrave la situation en 1994. Avant et après les génocides au Rwanda et au Burundi, des centaines de milliers de personnes se sont réfugiées en RD Congo. Le génocide rwandais se poursuit sur le territoire congolais, où le nouveau gouvernement rwandais traque les génocidaires présumés, soutient les groupes rebelles congolais loyaux et exerce une influence politique et économique qui perdure encore. Au bout du compte, huit pays africains prennent part au conflit meurtrier qui sévit entre 1997 et 2003, ce qui lui vaut le surnom de «guerre mondiale africaine». En récompense de leur soutien, les alliés reçoivent des matières premières et des droits d'exploitation minière. Ces guerres

permettent au chef rebelle Laurent Kabila de s'imposer comme le successeur de Mobutu. Après son assassinat, c'est son fils Joseph qui reprend le flambeau. Il est élu président en 2006 dans le cadre d'un scrutin libre. Alors qu'il n'a pas tenu de nombreuses promesses et perdu de sa popularité, il est réélu en 2011 au cours d'un scrutin non libre marqué par la violence.

Le système politique du Congo

Le fonctionnement et les dysfonctionnements de l'État congolais vont de pair avec cette histoire, dans laquelle les notions occidentales de corruption, d'État, de démocratie et d'opposition se brouillent. Alors qu'on se focalise généralement sur la déliquescence de l'État et l'insécurité dans l'est du pays, il est important de comprendre comment l'État s'exerce au Congo.

L'appareil répressif de l'État est puissant et professionnalisé, en particulier dans la capitale. Le gouvernement contrôle la majeure partie de l'armée. Même les régions les plus reculées sont intégrées dans des réseaux politiques complexes qui relient les niveaux local, provincial et national. L'exercice du pouvoir politique doit être compris comme un réseau dynamique théâtre de négociations constantes, et non comme un appareil d'État monolithique et formalisé. Le pouvoir, qui mêle des structures for-

nelles et informelles, entretient des liens limités avec l'administration. Ce type de système est qualifié de «néopatrimonial».

Le pouvoir, l'argent, les charges lucratives et le contrôle des territoires sont distribués dans une optique: exploiter les matières premières et la population locale. Les gouvernements et les armées des pays voisins, en particulier le Rwanda et l'Ouganda, sont parties prenantes de ce dispositif. L'armée congolaise et les groupes armés non étatiques, les politiciens du gouvernement et de l'opposition, les chefs locaux formels et traditionnels sont alternativement en symbiose et en conflit, une dynamique qui peut changer très rapidement.

Les membres de l'armée et les autres représentants de l'autorité publique touchent une très faible rémunération. Ils se financent donc eux-mêmes, souvent par des malversations sur le terrain. Mais cette corruption généralisée ne sert pas qu'à enrichir les personnes: elle garantit la présence de l'État et la fourniture d'un minimum de biens et de services.

Jusqu'à présent, Kabila était au centre de ce réseaux néopatrimonial. Pour assurer sa sécurité et son confort matériel, il tentera de conserver un rôle clé. Grâce à des accords et des alliances souvent opaques, il a maintenu une certaine stabilité dans le pays et empêché un changement de pouvoir violent. Mais s'il l'a fait, c'était avant tout pour s'enrichir personnellement et rester au pouvoir. Le peuple congolais peut certes influencer sur ces calculs en manifestant dans les rues. Mais pour le reste, il n'a guère voix au chapitre dans cette république en réalité modérément démocratique. En dehors de l'Église catholique, largement respectée, il en va de même pour la société civile, marginalisée et victime de répression ainsi que pour la presse.

Dans ce pays jusqu'ici fortement centralisé, une décentralisation est en cours depuis 2006. La manière dont se déroule cette réforme est emblématique du système. Pour les partenaires occidentaux, y compris la Suisse, la notion de décentralisation implique une politique proche des citoyens, et donc une transparence et une responsabilité accrues. En RD Congo, les 11 provinces ont été divisées en 26 nouvelles provinces, ce qui a fragmenté la base de pouvoir des rivaux de Kabila. Selon la réforme, 40% des recettes publiques devraient être affectées aux administrations des provinces. Au lieu de cela, les recettes de l'État reviennent en priorité à l'administration présidentielle.

Les provinces font toutefois usage de leur droit de lever de nouveaux impôts et taxes, essentiellement aux dépens de la population. La province du Bas-Congo, par exemple, a mis en place une taxe sur les frais de scolarité alors qu'elle n'est pas responsable du système éducatif, et des taxes sur l'élimination des déchets, bien que celle-ci soit inexistante. Ironiquement, les provinces ont utilisé la décentralisation pour centraliser le pouvoir et les financements face aux autorités locales. Les budgets sont principalement utilisés pour payer les salaires des hauts fonctionnaires. Les autorités provinciales reproduisent ainsi le système néopatrimonial existant. Dans un climat marqué par l'absence de justice indépendante, la répression de la presse libre et la manipulation des élections, la transparence et la proximité avec les citoyens ne sont pas de mise.

La terre et le sous-sol

Ces freins politiques occultent le potentiel économique de la RD Congo. Le pays dispose d'importants gisements de cobalt, de coltan, de diamants, de cuivre et d'or, ainsi que d'autres ressources moins intensément convoitées comme le charbon, le chanvre ou le bois. Depuis 2003, le Congo a enregistré une forte croissance économique. Il possède des sols extrêmement fertiles et de vastes ressources en eau qui permettraient de répondre à la demande d'électricité en Afrique australe.

En théorie, l'agriculture pourrait réduire la dépendance vis-à-vis des importations et garantir la sécurité alimentaire. Bien qu'environ 70% de la population travaille dans ce secteur, il se limite à l'agriculture de subsistance. Seule une petite partie des terres est irriguée. Plusieurs millions de Congolais*es vivent de l'exploitation minière artisanale. Malgré cela, 80% de la population du pays est pauvre et possède moins de 1,25 dollar US par jour.

Historiquement, il existe un fort lien structurel entre la terre et l'identité ethnique, ce qui constitue une grande source potentielle de conflit. Souvent, le droit coutumier interdit aux groupes immigrés d'obtenir des terres dans leur nouvelle communauté. Mais dans l'est du Congo, après une vague de migration due à des violences, de nouveaux arrivants possédant suffisamment d'argent pour acquérir des terres supplantent la population locale.

Comme les droits fonciers sont rarement documentés, les revendications formelles et informelles entrent en conflit. Selon le

La RD Congo et la Suisse

La Direction du développement et de la coopération (DDC) dispose actuellement d'un budget d'environ 10 millions de francs par an pour la RD Congo. Les axes prioritaires sont l'accès à l'eau et à la santé dans l'est du Congo et le soutien aux victimes de violences sexuelles et psychologiques. Dans la province du Sud-Kivu, la DDC s'emploie à renforcer la gouvernance et la sécurité juridique concernant les terres, ainsi qu'à **résoudre les conflits fonciers par la médiation**. Elle s'attaque ainsi à une question politique à l'origine de nombreuses flambées de violence et tensions sociales.

La Suisse a débloqué des ressources pour l'aide humanitaire en réponse aux dernières crises, notamment pour lutter contre l'épidémie d'Ebola depuis 2018 ou après les flambées de violence dans les régions du Katanga en 2016 ou du Kasai en 2017. Au niveau diplomatique, la Suisse cherche à promouvoir des **approches fondées sur le dialogue**, aussi bien dans les missions internationales qu'à l'échelle locale. Pour ce qui est de sa contribution militaire, **quatre officiers d'état-major** sont déployés au sein de la MONUSCO, la mission de l'ONU. La Suisse a annulé toutes les dettes de la RD Congo en 2003, dans le cadre d'une initiative internationale.

En tant que plaque tournante du **commerce international de matières premières**, les entreprises basées en Suisse entretiennent diverses relations avec la RD Congo, dont certaines sont problématiques. Beaucoup se livrent à l'évasion fiscale par le biais de filiales. Les permis d'exploitation minière sont souvent acquis par des procédés opaques et à des prix inférieurs à leur valeur. Ces pratiques privent l'État congolais d'importantes recettes.

droit formel, la terre a été nationalisée après l'indépendance et son exploitation s'effectuait dans le cadre de concessions de longue durée. Selon le droit coutumier, la terre appartient à différents clans dont les chefs attribuent les parcelles à leurs membres. Dans le même temps, la population et la pression démographique ne cessent d'augmenter et la terre est de plus en plus considérée comme une ressource politique dans le système néopatrimonial. Tous ces facteurs ont attisé les tensions induites par les revendications contradictoires quant à la propriété et à l'utilisation des terres. Les institutions juridiques sont rarement capables de régler les différends. Cela entrave les investissements dans une agriculture plus productive.

Par conséquent, l'économie reste trop dépendante des industries extractives, dont les revenus profitent peu à la population.

Dans de nombreux endroits, l'inadéquation des cadres juridiques et le manque de capacités institutionnelles freinent le développement économique des autres secteurs. La corruption endémique empêche l'utilisation judicieuse des impôts. Du fait du déficit d'infrastructures, les coûts de transaction sont élevés. La législation étant vague, les entreprises doivent souvent travailler dans les zones grises du système, de sorte que le secteur privé national ne peut guère contribuer à la croissance industrielle.

Les grands projets concentrent la plupart des investissements. Les entreprises chinoises nouent de plus en plus de partenariats

Sous Tshisekedi, il y aura des réajustements au sein de l'élite politique et militaire fragmentée, mais pas de remplacement substantiel.

avec le gouvernement congolais dans le secteur des matières premières. La Chine est désormais le premier partenaire commercial de la RD Congo, devant l'UE. L'accord *Sicomines*, conclu en 2007 avec des géants chinois de l'industrie minière, prévoyait d'échanger des ressources contre des infrastructures. Le montant de cet accord (six milliards de dollars) était supérieur au budget annuel de l'État congolais. Si le nouveau partenariat avec la Chine a été salué comme un progrès pour l'économie du pays, cet accord n'aidera guère à la diversifier. L'amélioration des infrastructures facilitera le commerce et les transports, mais ne lèvera pas les obstacles systémiques évoqués. Les accords avec les géants internationaux de l'industrie minière ont été conclus par l'État congolais, sans responsabilité envers le peuple. Dans ces conditions, ils entravent le développement global de la RD Congo.

L'intérêt d'entretenir l'insécurité

De par sa nature, le système politique et économique du Congo est un mélange délicat entre une élite fragmentée, une économie politique instable, des conflits fonciers

et de pouvoir sans mécanismes de règlement des litiges et des ingérences extérieures. Cette situation a entraîné une multiplication des groupes armés, en particulier dans les provinces du Kivu à l'est, région chroniquement instable.

L'exploitation des matières premières contribue à financer ces groupes armés. Mais contrairement à ce qu'on pense généralement, l'expérience montre qu'elle n'est pas la principale cause des conflits. La motivation la plus immédiate des groupes armés et des combattants individuels est de piller et rançonner la population locale. Pour combler le vide en matière de sécurité, des groupes d'autodéfense se forment au niveau local, souvent sur une base ethnique, ce qui perpétue l'insécurité et le recours à la violence comme moyen d'avoir de l'influence. Tandis que ces phénomènes sont essentiellement confinés aux régions reculées riches en ressources, les gangs, la criminalité et des forces de sécurité répressives créent l'insécurité dans les villes.

L'insécurité qui règne dans de nombreuses provinces constitue un enjeu politique récurrent depuis plusieurs décennies. Si les petits soulèvements locaux ont, pour la plupart, peu éveillé l'attention, le gouvernement a pris des mesures politiques et militaires dès que des groupes armés et des concurrents ont acquis une certaine puissance, mettant ainsi en péril la structure des pouvoirs établis et la stabilité nationale. Jusqu'en 2011, la riposte consistait généralement à intégrer les groupes rebelles dans le gouvernement et l'armée nationale. Cette stratégie a affaibli la cohésion de l'armée et favorisé la création de chaînes de commandement parallèles. Les programmes techniques des bailleurs de fonds internationaux visant à accroître la présence de l'État et des forces de sécurité ou à désarmer et démobiliser les groupes armés ont ainsi été réduits à néant.

Grâce à diverses réformes et à de nouveaux dirigeants, l'armée a regagné en puissance

depuis 2013. Cependant, comme d'autres institutions de l'État, elle est encore souvent perçue comme corrompue et n'a pas la capacité de combattre tous les groupes armés, même en collaboration avec la MONUSCO.

Perspectives

Les défis sécuritaires, politiques et économiques qui subsistent étaient au cœur de la dernière élection présidentielle. Compte tenu du rôle clé que Kabila continue de jouer sur la scène politique et économique, il y a peu de chances que ce système néopatrimonial évolue. Le fait que Kabila n'ait pas aidé le successeur qu'il s'était choisi, mais un représentant de l'opposition qu'il avait en estime, ne laisse guère espérer de changements profonds. Sous le nouveau président Tshisekedi, il y aura probablement des réajustements au sein de l'élite politique et militaire fragmentée, mais pas de remplacement substantiel.

Le déficit d'infrastructures entrave à la fois la projection de l'État et le progrès économique au-delà des zones urbaines. Les investissements chinois dans les infrastructures peuvent renforcer dans une certaine mesure l'activité commerciale. Mais la corruption, la personnalisation des fonctions et l'exercice parallèle des pouvoirs formels et informels continueront à freiner le développement économique. Pauvreté, litiges fonciers sans mécanismes de règlement efficaces, faiblesse de la société civile, lutte entre les élites politiques: tant qu'il n'y aura pas de volonté politique nationale et internationale pour résoudre ces problèmes fondamentaux, le sous-développement et l'insécurité perdureront en RD Congo.

Larissa Jäger, spécialiste de l'Afrique, était jusqu'en 2018 assistante de recherche au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich.

Benno Zogg est chercheur au CSS. Il travaille sur les questions de développement et de sécurité et est notamment coauteur de l'analyse «Mali: une paix fragile» (2017).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000323169

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La diffusion des technologies militaires: mythes et réalités No 238
La présidence suisse du FCS, pilier militaire de l'OSCE No 237
Le maintien de la paix en Afrique: Mali et Somalie No 236
Une protection intelligente pour des villes intelligentes No 235
Les politiques d'armement européennes No 234
La politique de Trump au Moyen-Orient No 233