

# Etat de Désolation au Congo

## Bilan du Règne de Kabila

MAI 2016 PIERRE ENGLEBERT

Il y a dix ans, en 2006, la République démocratique du Congo (RDC ou Congo) semblait prête à se libérer d'une histoire cauchemardesque : la colonisation impitoyable, le chaos postindépendance, trente-deux ans de la dictature erratique sous le président Mobutu Sese Seko, et plus d'une décennie de guerre sauvage. Une transition démocratique de trois ans sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et les donateurs occidentaux, se terminait. Une nouvelle constitution démocratique, adoptée par référendum, avait été conçue pour promouvoir la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance. La société civile était en plein essor. Et le Congo avait vu ses premières élections libres et justes pour la Présidence, le Parlement et les Assemblées provinciales. Ce fut un moment d'optimisme.

Dix ans plus tard, on a de la peine de trouver beaucoup d'espoir ou tout optimisme restant. Le président du Congo, Joseph Kabila, a transformé le gouvernement démocratiquement élu dans un régime de plus en plus autoritaire et répressif et il a apparemment l'intention de rester au pouvoir au-delà des limites fixées par sa propre constitution. Le Parlement est un peu plus qu'un tampon en caoutchouc, et les assemblées provinciales sont largement dysfonctionnelles. Les activistes de la Société Civile sont régulièrement réprimés, et de nombreux partis d'opposition sont cooptés ou intimidés. Et le gouvernement se soustrait, presque systématiquement, aux exigences de la transparence et de responsabilité de ses propres lois.

Bien que Kabila soit au pouvoir depuis quinze ans, il a désastreusement accompli peu pour améliorer le sort des citoyens du Congo. **Au mieux, son règne aura été caractérisé par la négligence volontaire, et au pire, par une manipulation adverse et sanglante du système politique du pays.** Maintenant, qu'il est inéligible pour un autre mandat en tant que président, Kabila tente d'employer les points de procédures administratives pour retarder l'élection prévue de son successeur en Novembre 2016. Ces manœuvres sont dangereuses et jettent les bases de nouveaux troubles civils, dirigés par des opposants politiques frustrés — au prix potentiellement catastrophique<sup>1</sup>.

A travers l'Afrique, les dirigeants sont en train de bricoler avec les limites de mandat. Un certain nombre d'entre eux, y compris Paul Kagame du Rwanda et Pierre Nkurunziza du Burundi, ont fait valoir que c'est la volonté des électeurs qu'ils restent [au pouvoir], car ils sont les seuls capables d'assurer la paix et la stabilité continue dans leur pays. Quel que soit le bien-fondé de ces revendications, une telle défense ne peut pas être appliquée avec crédibilité à Joseph Kabila. Ce document fournit un bilan sur le mandat de Kabila et met en évidence le leadership inepte de son régime, la corruption massive et les recours fréquents à la violence, quand il fait face à la critique.

---

<sup>1</sup> See Gérard Prunier, "Why the Congo Matters," Atlantic Council, March 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/why-the-congo-matters>.

## Aperçu General

Le record sur la gouvernance du régime Kabila est catastrophique, même par rapport à normes assez basses de l'Afrique subsaharienne. Dans l'Indice 2015 de Mo Ibrahim sur la gouvernance africaine, le Congo a été classé quarante-huit sur cinquante-quatre pays, au-dessous de telles catastrophes que le Zimbabwe, et devant seulement les pires cas de défaillance de l'État, comme la Somalie ou le Soudan du Sud. Son score de 33,9 /100 a à peine bougé depuis 2007<sup>2</sup>. Son Index sur les Perceptions de la Corruption en 2015 de Transparency International était 22/100, faisant gagner le Congo la 147e position sur 167 pays<sup>3</sup>. Et la Banque mondiale avait classé le Congo 184e sur 189 économies dans son index sur la « Facilité 2016 de faire des affaires<sup>4</sup>. »

**La corruption est si répandue qu'elle définit la gouvernance plus qu'elle n'est affectée par elle [gouvernance].** Selon une enquête de 2013 sur les entreprises, les entreprises congolaises qui avaient été demandées ou tenues de payer un pot de vin pour solliciter les services publics, les permis ou les licences, environ 44 pour cent du temps. **Pour l'Afrique subsaharienne dans son ensemble, la proportion était de 20 pour cent.** En outre, environ 54 pour cent des entreprises congolaises s'attendent à donner des cadeaux à des réunions avec les inspecteurs des impôts (18 pour cent pour le reste de l'Afrique), et environ 52 pour cent à des réunions avec les représentants du gouvernement pour obtenir des contrats (30 pour cent pour le reste de l'Afrique)<sup>5</sup>. Pire, la gouvernance congolaise ne montre pas, en général, aucune amélioration au fil du temps. Par conséquent, l'efficacité du gouvernement et de l'État de droit ont stagné sous Kabila.

La mauvaise gouvernance équivaut un prix élevé. Malgré une décennie de croissance — macro-économique sans précédent au cours de laquelle le produit intérieur brut (PIB) du Congo avait accru à un

taux annuel moyen de 6,6 pour cent<sup>6</sup> - l'assistance publique n'a pas été améliorée, comme l'inégalité des revenus a augmenté d'un coefficient de Gini de 0,42 en 2005 à 0,45 en 2012<sup>7</sup>. Le citoyen congolais moyen reste pathétiquement pauvre, avec un revenu par habitant de seulement \$ 380 /an. Plus de 80 pour cent des Congolais restent en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 \$/jour, et le gouvernement n'a pas respecté l'un des Objectifs de Développement du Millénaire en 2015. L'espérance de vie est de cinquante-huit ans. Dans les régions rurales du Sud-Kivu, le temps typique de voyage à une source d'eau est compris entre vingt-six et cinquante-deux minutes, selon les sondages, et 86 pour cent des résidents encore obtiennent leur eau d'un robinet public ou d'une source naturelle. Sans surprise, les gens font confiance aux chefs de village beaucoup plus que les fonctionnaires de l'Etat local ou national. Sur une échelle de zéro à cinq [0 — 5], dans les régions rurales du Sud-Kivu, la réponse moyenne [à la question], est-ce que le gouvernement provincial ou national, ou le président acte dans l'intérêt des répondants, la réponse était un [entendez 1 sur 5, ou 20%]<sup>8</sup>.

Pour être sûr, il y a eu des améliorations en matière de gouvernance. La transparence budgétaire, telle que mesurée par l'indice de transparence de l'Open Budget Survey, par exemple, est passée d'un score de 1 pour cent en 2008 à 39 pour cent en 2015<sup>9</sup>. Le pays a été certifié conforme par l'Initiative pour la transparence des industries extractives en 2013. Les marchés publics sont plus régulièrement publiés qu'auparavant, et les paiements aux fonctionnaires sont traités plus ouvertement par le secteur bancaire. **Pourtant, la plupart des améliorations ne dépassent pas le seuil de qualité et restent dans la gamme de la défaillance de la gouvernance.**

**Comme le montrera cette note d'information, la plupart des pratiques budgétaires restent médiocres, et les industries extractives sont très opaques.** Certains contrats miniers (probablement les plus compromettants) ne sont toujours pas publiés. Aussi récemment que la fin de 2015, une enquête du ministère du Budget a révélé que 14,8 millions \$ de la masse salariale pour les

<sup>2</sup> Mo Ibrahim Foundation, "2015 Ibrahim Index of African Governance: Scores and Rankings," October 8, 2015, <http://mo.ibrahim.foundation/news/2015>

<sup>3</sup> International, "Corruption by Country," 2015, <http://www.transparency.org/country/#COD>.

<sup>4</sup> World Bank Group, "Doing Business: Ease of Doing Business in Congo, Dem. Rep.," <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/congo-dem-rep>.

<sup>5</sup> World Bank/International Finance Corporation, *Enterprise Surveys: Congo, Dem. Rep. Country Profile 2013* (Washington, DC: World Bank, October 2015), p. 9.

<sup>6</sup> Data on file with author from Banque Centrale du Congo. Numbers reflect real GDP growth from 2005 to 2015.

<sup>7</sup> International Monetary Fund, "Democratic Republic of the Congo," *IMF Country Report 15/280*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15280.pdf>.

<sup>8</sup> C.W.J. de Milliano, A. Ferf, J. Oude

Groeniger, and M. Mashanda. "Surveying livelihoods, service delivery and governance: baseline evidence from the Democratic Republic of Congo" (Wageningen University/Secure Livelihoods Research Consortium, Working Paper #30, March 2015), pp. 23 and 44.

<sup>9</sup> Open Budget Survey 2015, "The Democratic Republic of Congo," [www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org).

fonctionnaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation de cinq provinces avaient disparu avant d'atteindre les bénéficiaires désignés<sup>10</sup>. En dépit de cela, les agents en charge de payer le salaire, qui ont utilisé des noms fictifs et ceux des individus décédés pour s'en approprier, ne sont pas poursuivis.

Qu'est-ce qui ne va pas ? Dans une large mesure, la politique dysfonctionnelle du Congo a prouvé être à l'abri de la réforme, et le régime de Kabila a prouvé le plus être le successeur de Mobutu que le pionnier d'une nouvelle ère. Alors que le Congo a une constitution démocratique bien écrite, et de nombreuses décentes lois écrites, les pratiques de la gouvernance actuelle ont sapé les exigences légales et constitutionnelles en matière de transparence et de responsabilité, niant les aspirations des citoyens congolais. Malgré tous les efforts des réformateurs de la société civile et des bailleurs de fonds, le Congo de Kabila a, en gros, régressé au Zaïre (comme le Congo a été appelé 1971-1997 sous Mobutu)<sup>11</sup>. En outre, un leadership faible et sans inspiration de Kabila a produit ses propres problèmes. L'inefficacité prévaut, en grande partie comme le résultat de la confusion (intentionnelle ou non), l'indécision, une profusion de « dialogues » improductifs, « un leadership absent, et l'utilisation d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres acteurs du secteur privé dans la prestation des services publics. Le vol et le favoritisme sont les modes dominants de la gestion économique et politique, et le régime a été de plus en plus disposé à recourir à la répression et à la violence pour rester au pouvoir.

## Gouvernance par Confusion

Une des premières dimensions de la gouvernance congolaise qui frappe un observateur [averti] est combien il est difficile de discerner la loi et les politiques du pays. Certaines politiques sont sans cesse discutées, mais jamais adoptées. Certaines [politiques] sont annoncées, mais pas, ou seulement partiellement, mis en œuvre. Certains sont transformés en lois, d'autres dans les décrets présidentiels, d'autres encore résultent d'accord avec les donateurs. De nombreux projets de loi siègent dans les commissions pendant des années, et de nombreuses lois attendent aussi longtemps pour promulgation présidentielle. Lorsque promulguée, c'est ne pas hors commun que ces lois contredisent les précédentes ou en conflit avec les décrets provinciaux, et ces contradictions restent sans réponse, comme un système judiciaire faiblesse ne parvient pas à clarifier les paramètres et les juridictions.

Sans doute une partie de cette confusion provient de la faiblesse générale de l'Etat, et son incapacité à bien concevoir et mettre en œuvre des politiques (en raison, en partie, à l'insuffisance des ressources face à des larges et complexes exigences de la gouvernance)<sup>12</sup>. Mais, il est difficile pour un fréquent observateur de la politique congolaise de ne pas voir aussi un élément intentionnel en elle. C'est avantageux à un faible gouvernement que ses citoyens et propres agents ne soient pas tout à fait clair sur quelles sont les règles, surtout si ce gouvernement repose, en grande partie, sur l'extraction et redistribution des ressources informelles. Il est difficile d'appliquer correctement les exigences de la transparence, par exemple, si les exigences sont elles-mêmes imprécises ou contradictoires. La confusion facilite également le désengagement et la passivité de citoyen, et réduit leur capacité à utiliser les institutions représentatives.

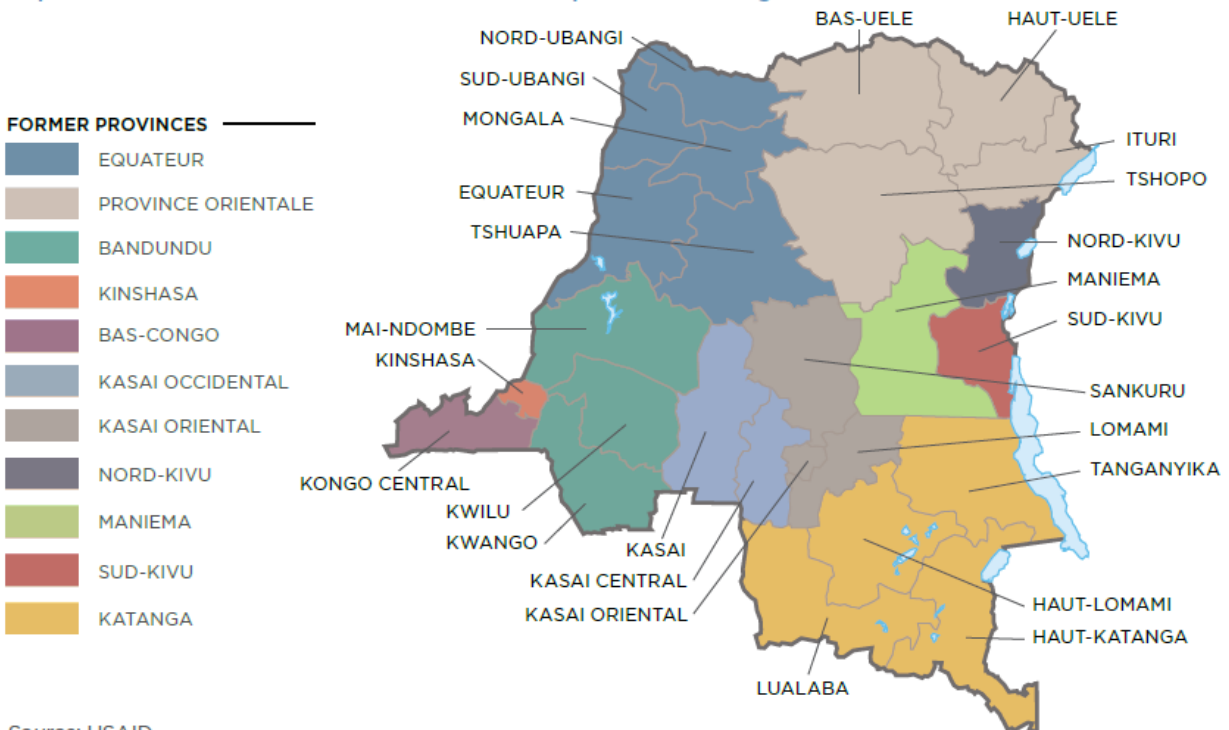
L'un des meilleurs exemples de la tactique "gouvernance par la confusion" est le borbier en cours concernant les élections présidentielles prévues pour Novembre 2016. Est-ce que ces élections auront lieu ou non ? Elles n'ont pas été annulées ou reportées, mais, à ce stade tardif, il est difficile d'imaginer comment elles pourraient se réaliser à temps : les ajustements massifs sont nécessaires pour les fichiers électoraux (environ cinq millions de nouveaux électeurs sont devenus majeurs depuis les dernières élections en 2011 et ils doivent être enregistrés), et la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) manque d'un budget adéquat. Est-ce que Kabila va poser sa candidature ou non ? Il est constitutionnellement interdit de le faire, mais il se comporte comme s'il a l'intention de rester au pouvoir (son chef de cabinet a récemment mis un plan de développement en cours couvrant jusqu'à l'horizon 2030, à peine l'action d'une administration sortante). Et, il a essayé de changer la constitution ou d'écrire un nouveau complètement. Mais plus fondamentalement, fidèle à l'ordre du jour de la confusion, Kabila semble être disposer à laisser les élections simplement se glisser, à défaut de les organiser, et conduisant le pays dans un vide constitutionnel. La stratégie de Kabila rappelle celles de Mobutu dans ses dernières années. Lui aussi (avec succès) avait essayé d'éviter les élections en brouillant les travaux de la Conférence Nationale souveraine rédaction de la constitution, même à un moment, nommant deux gouvernements et parlements simultanément.

<sup>10</sup> Observatoire de la Dépense Publique, *La Transparence*, February 29, 2016, p. 8.

<sup>11</sup> The author is grateful to Dr. Frederick Ehrenreich for suggesting the notion of "regression to Zaire."

<sup>12</sup> This problem is shared by other low-income countries. See M. A. Thomas, *Govern Like Us: US Expectations of Poor Countries* (New York: Columbia University Press, 2015).

Map 1. Decentralized Provinces of the Democratic Republic of the Congo



Source: USAID.

Les réformes de décentralisation sont un autre exemple. La Constitution de 2006 prévoit un régime décentralisé avec onze provinces, qui devait devenir vingt-six en 2009, et le transfert de 40 pour cent du revenu national aux provinces et aux entités locales décentralisées (comme les villes et villages). Mais le gouvernement a adopté très peu des lois nécessaires pour mettre en œuvre la décentralisation correctement et est tombé bien très court pour transférer les ressources suffisantes dans les provinces. Les gouvernements provinciaux ont aggravé le problème en utilisant leurs nouvelles prérogatives légales à taxer leurs citoyens, tandis que dans la plupart des cas, n'offrant pratiquement aucun service en échange de ces taxes. Le gouvernement n'a pas réussi à augmenter le nombre de provinces, jusqu'à ce qu'il l'a fait presque à l'improviste en 2015, face à l'opposition potentielle de certains acteurs provinciaux tels que l'ancien gouverneur du Katanga Moïse Katumbi. Dans le nouvel arrangement, c'est ne pas par hasard, que le Katanga a été divisé en quatre plus petites et moins influentes provinces (voir carte 1).

La division de 2015 des provinces existantes (tous sauf le Bas — Congo, Kinshasa, Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu) suggère que le gouvernement peut prendre des mesures quand il veut, mais encore une fois, c'est un cas typique de l'élaboration des politiques induites par la confusion. Le gouvernement a laissé dans le flou, comment le personnel ou les actifs des provinces existantes seraient divisés ; annonça, puis reporta, l'élection des nouveaux gouverneurs ; nommèrent les "commissaires spéciaux" pour diriger les nouvelles provinces, même si une telle position n'est pas mentionnée dans les lois de la décentralisation ; puis, força la Cour suprême à approuver la décision en violation de la constitution. La réorganisation des provinces a également permis Kabila d'orchestrer une série en cascade de nominations et des élections qui ont considérablement renforcé le contrôle du régime sur les institutions locales, même si le but apparent de la décentralisation était de promouvoir la responsabilité locale. Au lieu de cela, le régime contrôle dix-sept des vingt et un gouverneur depuis Mars ici 2016.



## Gouvernance par Indécision et « Dialogue »

Liée à cette habitude de semer la confusion est la tendance du régime tout simplement de ne pas faire quoi que ce soit, que ce soit par manque de volonté ou de capacité. Il n'est pas rare que les annonces d'actions imminentes par le président ou le gouvernement soient suivies par des mois d'inaction, et pour les politiques officielles prioritaires de ne point être promulguée. Pendant ce temps, « dialogues » apparemment sans fin occupent la classe politique, mais donnent très peu dans la pratique.

L'échec répété du gouvernement de ne pas organiser un recensement est une illustration pertinente de son manque de capacité (le tout premier et dernier recensement de la RDC remonte à 1984, il y a trente-deux ans). Il a été également prouvé à ce jour, impossible de faire un recensement systématique de la fonction publique en dépit des tentatives répétées de donateurs désireux de promouvoir une réforme de la fonction publique. Cette incapacité à effectuer une tâche essentielle pendant tant d'années suggère, en partie, un manque d'intérêt des élites en matière de gouvernance authentique et efficace, mais aussi un échec de l'action collective entre les organismes gouvernementaux, qui ont tendance à prendre soin de leurs propres intérêts et ressources avant leurs missions assignées.

La convocation quasi-rituelle de longs « dialogues », « états généraux », « conférences », « séminaires », « ateliers » et autres « consultations » est une autre raison de la propension du Congo à l'inaction. Par exemple, au moment de l'écriture, Kabila n'a toujours pas pris de mesures importantes pour l'organisation des élections qui sont légalement requises d'être tenues avant la fin de l'année. Mais il a passé plusieurs mois à négocier avec l'opposition — parfois avec l'aide d'un médiateur de l'Union africaine — pour un dialogue national pour discuter du processus électoral. Ce n'est pas comme si la classe politique congolaise n'a pas eu la chance de dialogue avant : aussi récemment que Septembre 2013, environ sept cents délégués ont participé à une « consultation » nationale pour promouvoir la cohésion, la paix et le développement national. Quand cela a pris fin en Octobre, Kabila a promis un nouveau gouvernement, plus inclusif. Pourtant, il a fallu attendre plus d'un an plus tard, en Décembre 2014, pour qu'il livre un cabinet légèrement remanié, y compris quelques figures symboliques de l'opposition. Aucune autre recommandation de la consultation nationale n'a été mise en application, malgré la création d'un comité de suivi dirigé par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Un dialogue national sur les élections est peu probable

d'être plus fructueux.

Malheureusement, ces dialogues sont un élément essentiel de la politique congolaise. Le régime de Kabila lui-même est le résultat d'une période de transition de trois ans qui a vu l'assemblée constitutionnelle inclusive débattre longuement. Cette transition, à son tour, a suivi les étapes du dialogue inter-congolais pluriannuel, qui avait remanié bon nombre des questions abordées en 1992-94 par la Conférence Nationale Souveraine<sup>13</sup>. Aucun de ces forums n'a produit un pacte politique durable, et en effet, le régime de Kabila est de plus en plus l'exhibition de ses obligations constitutionnelles. Pourtant, la promesse de beaucoup de dialogues a été assez pour garder plusieurs membres de l'opposition politique — certains d'entre eux ont faim pour les miettes de pouvoir — divisée, en déséquilibre, ou avec un peu d'espoir. Ainsi, le régime perdure, mais au prix d'une gouvernance efficace.

## Gouvernance par Absentéisme et Délégation

Dans un pays affamé pour le leadership, la paix et l'unité, Kabila coupe un profil faible. Il est reclus et observé d'être plus intéressés par les jeux vidéo et sa motocyclette que le gouvernement. Il manque de charisme. Il n'a jamais articulé une vision à part les platitudes, telles que la « révolution dans la modernité. » Le régime a tranquillement abandonné sa devise précédente, « cinq chantiers » (routes et infrastructure, la santé, l'éducation, l'eau et l'électricité, et le logement et l'emploi), après c'était devenu clair qu'il y avait si peu de résultats à montrer [pour ces chantiers]. Distant de la Politique et la gestion du jour le jour du pays, Kabila semble plus intéressé dans les relations privées de sa famille et le renforcement de son appareillage de sécuritaire que la gouvernance.

Dans une certaine mesure, les échecs de Kabila reflètent la faiblesse de sa position. Présidant une majorité instable et fragmentée, et avec le Congo qui vacille toujours sur le bord du chaos et de la dissolution, il attend ses adversaires plutôt que de leur faire face carrément ; il laisse les problèmes pourrir ou disparaître, plutôt que de les affronter. Quand il s'agit de l'élaboration des politiques ou la prestation de services, l'Etat congolais est également absent en grande partie, externalisant fréquemment ses obligations aux entreprises, organisations non gouvernementales, et les partenaires internationaux.

<sup>13</sup> Paule Bouvier and Francesca Bomboko, *Le dialogue inter-congolais: anatomie d'une négociation à la lisière du chaos* (Paris: L'Harmattan, 2004).

En matière de sécurité, par exemple, le gouvernement dépend souvent de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO). Le régime avait soigneusement veillé à sa propre survie en érigeant une batterie d'agences, de la police à la redoutable Agence Nationale de Renseignement (ANR) et des bataillons spéciaux des Forces armées de la RDC (FARDC). Mais quand il s'agit de la sécurité de ses citoyens, les forces du gouvernement sont le plus souvent une menace plutôt qu'une protection, et beaucoup à l'Est [du Congo] doivent compter sur les forces de la MONUSCO, souvent ineptes. Même le gouvernement fait appel à la MONUSCO quand il s'agit d'affronter de véritables insurrections qui menacent sa survie, comme avec le mouvement M23 qui avait capturé la ville de Goma en 2013<sup>14</sup>.

En termes d'infrastructures, malgré les efforts déployés par les autorités pour présenter le Congo comme un « état en développement » émergent (illustrée par des panneaux dispersés à travers Kinshasa représentant une photo de Kabila nettoyée au Photoshop à côté de trains modernes à vitesse inexistante), ce sont des donateurs et des partenaires commerciaux étrangers, en particulier les Chinois, qui ont été responsables du financement et la construction de la grande majorité des routes, des hôpitaux, et d'autres Infrastructures — dont la plupart semblent être seulement à Kinshasa.

Les bailleurs de fonds sont également impliqués dans la fourniture quotidienne de biens publics tels que l'éducation et les soins de santé. Ici, ils partagent la charge avec une vaste gamme d'associations congolaises, les ONG, les groupes religieux et les institutions coutumières, comme les chefferies.

Ce n'est pas surprenant, donc, qu'une enquête de 2015 au Sud-Kivu par le Consortium pour la recherche des moyens de subsistance sécurisés eût révélé que moins de la moitié des répondants avaient identifié le gouvernement comme « l'acteur principal responsable de la prestation de services de santé et d'éducation. » En outre, le gouvernement « n'avait pas été perçu de jouer un rôle dans la fourniture de l'eau ou des services de subsistance tels que les semences et les outils, ou de la nourriture, du matériel et de l'aide financière<sup>15</sup>. » Il est également dit que le même sondage avait révélé que les ménages déplacés par le conflit, qui dépendent

principalement sur l'aide humanitaire, avaient obtenu en réalité une meilleure prestation de service que les autres résidents du Sud-Kivu.

La fourniture de la gouvernance et des services publics par les donateurs et les acteurs non étatiques a des conséquences importantes. D'abord, en se passant en dehors du contexte législatif et politique, il y a un manque de prévisibilité et contourne les mécanismes juridiques de responsabilisation. Deuxièmement, la pratique de la prise en charge des obligations de service social du gouvernement congolais par des donateurs a contribué à dissimuler les échecs du régime Kabila et pire, a permis au régime de concentrer ses ressources politiques et matérielles pour des fins égoïstes.

## Gouvernance par Vol

Quand il s'agit de l'extraction des ressources du pays (et de ses citoyens), l'Etat congolais n'est plus absent. Car c'est dans les matières de gouvernance économique et financière que les autorités en place ont mieux réussi à contourner les exigences de la transparence, les garanties constitutionnelles, et la conditionnalité des bailleurs de fonds.

L'exécution du budget fait une parodie de processus et de transparence. Les recettes et les dépenses sont systématiquement surestimées. En 2015, les dépenses gouvernementales réelles se sont élevées à 58,6 pour cent de celles votées par le Parlement, un taux d'exécution qui est dans la même gamme chaque année et trahit les deux fuites importantes sur le plan des recettes et une mauvaise affectation du côté des dépenses. Mais tous les Congolais ne sont pas égaux devant les déficits budgétaires. Alors que la présidence et le bureau du Premier ministre dépensent régulièrement plus de 200 pour cent de leurs fonds alloués, les autres secteurs et les organismes d'État souffrent. En 2015, par exemple, les réformes institutionnelles avaient été financées à seulement 20,5 pour cent ; amélioration des conditions sociales de la population à 17,7 pour cent ; l'éducation à 10 pour cent ; santé à 3,3 pour cent ; la modernisation de l'infrastructure à 3,1 pour cent ; l'eau potable à 0,2 pour cent ; et l'électrification rurale à 0,04 pour cent<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> For a cogent development of this argument, and an analysis of the government's unwillingness to resolve the political roots of these crises, see Hugo de Vries, *Going around in Circles: The Challenges of Peacekeeping and Stabilization in the Democratic Republic of the Congo* (The Hague: Clingendael Institute, August 2015).

<sup>15</sup> C.W.J. de Milliano et al. "Surveying livelihoods...", op. cit., p. ix.

<sup>16</sup> Observatoire de la Dépense Publique, *La Transparence*, op. cit.; see also Ministère du Budget, République Démocratique du Congo, [www.budget.gouv.cd](http://www.budget.gouv.cd).

Le déficit dans les dépenses résulte d'une mauvaise gestion délibérée, manipulations des dépenses tout au long de l'exercice, et par manque de revenus. Le chiffre d'affaires du Congo est de plus en deçà des prévisions de recettes publiques, principalement en raison de la baisse mondiale des prix du pétrole et du cuivre, avec la conséquence de la stabilité macroéconomique qui est à risque (comme en témoigne la récente détérioration du taux de change). Mais des sommes énormes d'argent sont également perdues à des « fuites de revenus », à savoir le détournement ou la disparition de l'argent du gouvernement. La cruelle ironie est que, alors que le Trésor congolais est systématiquement sous-financé, les agents de l'État soutirent des ressources massives de leurs compatriotes sous le couvert de la fiscalité. La liste des impôts auxquels sont confrontés les Congolais est sans fin. En outre, les efforts des agents fiscaux apparaissent largement ciblés sur les segments les plus faibles et les plus pauvres de la société, tandis que les contribuables les plus riches négocient souvent leurs taxes au rabais. Les résultats préliminaires d'une étude en cours sur la charge fiscale réelle des Congolais sur la base de 2400 ménages<sup>17</sup>, indiquent que la taxe réelle à laquelle font face les Congolais de faible revenu, se chiffre avec stupéfaction à 40 pour cent de leur revenu, une charge suffocante et punissant d'une ampleur rappelant l'exploitation coloniale<sup>18</sup>. En plus de l'impôt sur le revenu, impôt par tête, taxe sur la valeur ajoutée, les frais administratifs amendes, et ainsi de suite. Les citoyens congolais paient des impôts pour de choses aussi banales comme la possession des vélos, fabrication de charbon de bois, le transport et enterrement des morts, coupe de branches sur les arbres, possession des animaux errants, ou affichant des signes sur lampadaires.

l'Etat doit avoir sa part.<sup>19</sup> Mis à part les taxes imposées par le gouvernement national, une récente étude a révélé que les Congolais croulaient sous plus 314 taxes<sup>20</sup> provinciale et locale. Et ceux-ci ne sont là que les [taxes] officiels. Les Congolais payent aussi régulièrement de frais utilisateurs informels et des pots-de-vin ; faire des « paiements d'accéléérés » aux autorités ; font face aux barrages routiers d'exactions par les forces de sécurité et d'autres groupes armés ; sont soumis aux amendes informelles ; payer les hommages aux chefs coutumiers ; et faire de contribution aux projets de développement communautaire<sup>21</sup>.

Les acteurs militaires et policiers déployés dans ou à proximité des mines artisanales prennent jusqu'à 80 pour cent du revenu des mineurs par « taxation illégale substantielle et l'extorsion<sup>22</sup>. »

Au moins un groupe armé est présent dans plus de 50 pour cent des mines artisanales dans l'est du Congo, et la FARDC est présente dans un tiers d'entre eux. Parfois ces groupes sont impliqués dans la taxation illégale. Parfois, ils achètent des minerais des mines. Ils peuvent aussi eux-mêmes creuser les minerais ou contraindre des mineurs locaux en travaux forcés<sup>23</sup>.

Toutes les preuves disponibles suggèrent que la majorité des impôts perçus auprès des citoyens congolais ne parviennent pas au trésor de l'État. En 2015, les régies financières de l'Etat ont atteint entre 70 pour cent et 80 pour cent de leur objectif relativement modeste. Soit les



Empruntant les mots d'un membre de l'Assemblée provinciale de Kinshasa, « Même si ce sont des miettes,

<sup>17</sup> Kinshasa, North Kivu, and the former province of Kasai Oriental.

<sup>18</sup> "Total Tax Burden and Revenue Leakage in the DRC: First Data Analysis Report," March 3, 2016, (unpublished document produced for DfID made available to the author).

<sup>19</sup> Author interview, Kinshasa, January 2014.

<sup>20</sup> Pierre Englebert and Emmanuel Kasongo, "Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo," *African Studies Review*, vol. 59, no. 1, April 2016, pp. 5-32.

<sup>21</sup> "Total Tax Burden..." op. cit., p. 2.

<sup>22</sup> Daniel Rothenberg and Ben Radley, "The Lived Experience of Human Rights and Labor Violations in Select Artisanal Mining Sites in North and South Kivu," (Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights and Arizona State University, 2014), p. 70; There are two mining regimes in Congo: industrial and artisanal. Mines that are used by individual miners rather than owned by corporate or state interests are designated as artisanal. In practice, few receive this designation and most are actually illegal squatter mines being exploited by both citizens and state officials.

<sup>23</sup> International Peace Information Services, *Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo: May 2014 update*, (Antwerp: IPIS, May 2014), pp. 8-11.



agents de l'Etat gardent les paiements pour eux-mêmes, ou les organismes d'Etat qui les collectent gardent une grande partie pour payer leurs propres salaires et les coûts opératoires, car ils pourraient ne pas recevoir les fonds alloués pour eux dans le budget. Une étude de 2013 du marché central de Kinshasa avait montré que, de 1,5 \$ millions de taxes et frais perçus auprès des opérateurs de marché, seulement \$ 280,000 étaient versés au Trésor, l'équivalent d'un taux de fuite de revenus de 81 pour cent<sup>24</sup>. Une étude de 2014 sur la police routière à Kinshasa, calcula les revenus annuels attendus pour les infractions routières, avait révélé que seulement 4 pour cent des paiements prévus avaient été effectués. La même étude « Informel » évalua le revenu mensuel de la police routière à 350 \$ (500 \$ pour les policiers sur les motos) par rapport à leurs salaires officiels de \$75<sup>25</sup>.

Les acteurs étatiques, à partir du haut vers le bas, sont impliqués dans les activités minières dont ils tirent un grand avantage qui reste en dehors de registres. Il y a treize entreprises publiques impliquées dans l'exploitation pétrolière et minière. En outre, l'Etat est un partenaire dans neuf joint-ventures pétroliers et autant que trente-quatre joint-ventures miniers. Grâce à toutes ces sociétés, l'état est responsable d'environ 1,7 milliard \$ de la production à partir des profits importants accumulés. Le correspondant de Bloomberg à Kinshasa estime que l'entreprise paraétatique de cuivre et cobalt, Gécamines doit tout seul faire « des centaines de millions de dollars de revenus de partenariat<sup>26</sup>. » Et pourtant, le total des dividendes de tout Etat entreprises et coentreprises dans le budget 2013 est élevé à seulement \$ 8,5 millions.<sup>27</sup>

Ces pertes de recettes dramatiques suggèrent que soit l'état est étonnamment incompetent, ou cet état acteurs profitent personnellement de l'opacité ces transactions.

Cette dernière hypothèse est atténuée la structure de propriété cachées

de plusieurs partenaires de l'Etat dans ces transactions minières, et la tendance de l'Etat à vendre ses actifs miniers à ces sociétés — dont certains sont enregistrés dans les Îles Vierges Britannique et pas connue pour être engagé autrement dans l'exploitation minière — à forte décote.

Le « Panama Papers » publié en début d'Avril 2016 avait fourni un aperçu de la structure cachée de transactions impliquant la famille présidentielle et son entourage. Le nom de l'homme d'affaires israélien Dan Gertler, un ami du président Kabila avec de multiples investissements en cuivre, cobalt, et diamants, apparaît dans deux cents documents liés<sup>28</sup>. Les papiers ont également montré que la famille Rawji, propriétaires du leader congolais des institutions financières, Rawbank, « fait usage extensif des paradis fiscaux et des sociétés fictives, “apparemment” pour assurer que la diligence raisonnable pour les projets importants liés à l'Etat, dénommés “projets Kabila, ‘peut avoir lieu par le biais d'un acteur du secteur privé et ainsi la barre se penche vers les normes politiques non réglementaires<sup>29</sup>.’ Jaynet Kabila, la sœur jumelle du président et membre du Parlement, a également été révélé posséder la moitié de Keratsu Holding SA, une entreprise avec une participation indirecte de 9,6 pour cent en Vodacom Congo, enregistrée dans l'état du Pacifique Sud Niue<sup>30</sup>

## Gouvernance par Patronage

Ces ressources pillées forment l'épine dorsale de vastes réseaux de patronage. Le Patronage est commun dans les pays pauvres d'Afrique,<sup>31</sup> mais loin d'être nécessaire dans la riche République Démocratique du Congo, qui pourrait facilement soutenir, un modèle de gouvernance moderne fondée sur les droits, si ses revenus étaient plus efficacement collectés et distribués.

Au Congo, les subordonnés sont généralement nommés à des postes d'autorité, en sachant [clairement] que non seulement ils vont s'aider eux-mêmes, mais aussi qu'ils vont «payer» pour leur nomination en canalisant les ressources vers le haut.

<sup>24</sup> Observatoire de la Dépense Publique, *Rapport de l'enquête sur l'évaluation participative de la transparence dans la collecte et l'utilisation des taxes pour l'amélioration du marché central de Kinshasa* (Kinshasa: ODEP, 2013).

<sup>25</sup> Albert Malukisa Nkuku, *Régulation du trafic et redevabilités multiples de la police de circulation routière dans la ville de Kinshasa: Les amendes de contraventions routières comme objets de négociation* (Antwerp: Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, 2014).

<sup>26</sup> Albert Malukisa Nkuku, *Régulation du trafic et redevabilités multiples de la police de circulation routière dans la ville de Kinshasa: Les amendes de contraventions routières comme objets de négociation* (Antwerp: Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, 2014).

<sup>27</sup> Author's calculations based on data from [www.budget.gouv.cd](http://www.budget.gouv.cd) and Extractive Industries Transparency Initiative. “2013 EITI Report on the Mining Sector,” July 2015, [www.budget.gouv.cd](http://www.budget.gouv.cd).

<sup>28</sup> Barry Sergeant, “Panama Papers Unravel DRC Mining Concession Deals,” <https://panamapapers.investigativecenters.org/drc-copper-mining/>.

<sup>29</sup> Khadija Sharife, “Panama Papers: The DRC's Gold Standard,” *Times Live*, April 4, 2016, <http://www.timeslive.co.za/africa/2016/04/04/Panama-Papers-The-DRC%E2%80%99s-Gold-Standard>.

<sup>30</sup> Michael J. Kavanagh, Tom Wilson, and Franz Wild, “Congo President's Twin Has Indirect Stake in Vodacom Unit,” *Bloomberg*, April 5, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-05/congo-president-s-twin-sister-has-indirect-stake-in-vodacom-unit>.

<sup>31</sup> Thomas, *Govern like Us*, op. cit.



## Gouvernance par la violence et la répression

**La démocratie menace directement le système de gouvernance qui sert les élites congolaises si bien.** La fin du second mandat de Kabila s'approche rapidement en Novembre 2016 et a provoqué l'anxiété particulière pour Kabila et son entourage. Comme résultat, le régime a fait recours à la violence et à la répression avec une fréquence croissante depuis son échec à changer la constitution à son avantage en début de 2015.

Le Congo a une longue histoire de violence politique. Un certain degré de guerre est en cours sans interruption dans l'Est depuis 1993. Les troupes de Kabila ont bombardé la résidence de l'adversaire politique (et une fois vice-président) Jean-Pierre Bemba en 2007. Cette même année, plusieurs centaines de militants et sympathisants de la secte de Bundu dia Kongo avaient été tués par les forces de sécurité après qu'ils se soient opposés aux résultats des élections provinciales. Dans les élections controversées de 2011, le gouvernement avait utilisé la violence pour faire taire l'expression démocratique, tuant plusieurs dizaines de manifestants et arbitrairement arrêtant plus de deux cents. A Kinshasa, plus d'une centaine de personnes sont mortes aux mains des forces gouvernementales lors d'une tentative vouée à l'échec d'un soi-disant coup d'État en Décembre 2013. Et à Lubumbashi cette même année, la garde présidentielle avait tué trente-cinq présumés insurgés séparatistes qui marchaient vers le centre de la ville.

**Bien qu'une telle violence semble une constante dans le système congolais, ces derniers mois ont vu une augmentation de la répression politique et une réduction des libertés politiques. Bien que les auteurs de violences sexuelles et autres atrocités à l'Est soient souvent inattaquables, les militants pour la démocratie sont incarcérés avec empressement.**

La légère hausse de la répression a commencé en Janvier 2015, lorsque les manifestations spontanées de rue s'étaient opposés à une tentative du gouvernement de reporter les élections. Trente-huit manifestants avaient été tués et plus de quatre cents arrêtés<sup>35</sup>. Deux groupes de droits civils, non affiliés à des partis politiques, se constituèrent en réponse: la Lutte pour le Changement (LUCHA) basé à Goma; et Filimbi (« le coup de sifflet») à Kinshasa. En Mars 2015, l'ANR attaqua un atelier public de Filimbi sur la démocratie à Kinshasa, arrêtant trente personnes, qu'elle

Cette pratique, que les congolais appellent rapportage, existe dans toute la hiérarchie. Le Rapportage a été bien documenté dans la force de la police où les 'violations de la propriété' sont 'très organisées avec de grandes portions canalisées vers le haut dans la chaîne de commandement'<sup>32</sup>. Le travail de chercheur congolais Albert Malukisa, par exemple, montre que la police routière a l'obligation de mettre un nombre de véhicules, généralement entre cinq et dix, en fourrière quotidiennement, qu'ils doivent apporter à leur commandant, qui sera ensuite négocié avec le propriétaire pour la libération du véhicule. Si les négociations échouent, la saisie devient officielle, et le propriétaire doit sauter beaucoup de barrières bureaucratiques très couteuses<sup>33</sup>.

Dans le Kasai-Occidental, une étude de 2013 avait rapporté que Trésor Kapuku, qui était gouverneur jusqu'en 2012, avait été chargé par Évariste Boshab, ancien président de l'Assemblée nationale et chef du Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie », de retourner de grandes quantités du budget provincial pour lui et d'autres hauts fonctionnaires." **Boshab avait été également rapporté pour avoir choisi tous les ministres provinciaux de Kapuku en 2006, dont la plupart auraient accepté de retourner des portions de leur salaire, budgets, et les recettes à Boshab en échange de leurs nominations.** »<sup>34</sup>

Le Patronage est également très répandu dans l'armée. Le président a une « Maison Militaire, » un quartier général militaire privé, où il ne case que les loyalistes de confiance et qui constitue une structure de commandement parallèle qui porte atteinte à la hiérarchie officielle. Général François Olenga, le chef de la Maison Militaire, est propriétaire d'un complexe hôtelier et un hôtel près de Kinshasa; Le Général Gabriel Amisi, commandant de [la ville de] Kinshasa « première défense zone, » possède l'équipe de football de Kinshasa « AS Vita Club. » **Les Généraux congolais gagnent officiellement environ 100 \$ par mois, mais les officiers détournent régulièrement le salaire de leurs troupes, et le président [Kabila] récompense la loyauté en ordonnant les opérations qui génèrent des bonus et les opportunités d'extorsion.**

**Avec une telle structure de motivation, il est peu surprenant que les FARDC aient été incapables ou ne veut pas mettre fin au conflit dans l'Est.**

<sup>32</sup> Maria E. Baaz and Ola Olsson, "Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the Democratic Republic of the Congo," *African Security*, 2011, vol. 4, issue 4, p. 223.

<sup>33</sup> Malukisa, "Régulation du trafic..." op. cit.

<sup>34</sup> Atos, "Provincial Pilot Study: Kasai Occidental" (Kinshasa: Department for International Development, 2013). Atos is a consulting firm that is the lead implementer for a United Kingdom Department for International Development project in the DRC.

<sup>35</sup> Telema, "D.R. Congo Government Crack Down on African Youth," March 21, 2015, <https://www.telema.org/d-r-congo-government-crack-down-on-african-youth/>.

accusait de planifier les activités terroristes. La plupart furent ensuite libérés, mais un an plus tard, les dirigeants Fred Bauma et Yves Makwambala sont toujours en détention. Plus tard, en Mars, une fosse commune avec 421 cadavres fut découverte dans la périphérie de Kinshasa, pour lesquels les autorités doivent encore fournir une explication plausible.

La répression a continué et s'est intensifiée. En Septembre 2015, un rassemblement de l'opposition à Kinshasa avait été attaqué par des voyous recrutés par le régime. En Novembre, la police avait également utilisé des gaz lacrymogènes et des balles réelles contre une manifestation de LUCHA pacifique à Goma, et arrêta douze militants. En Janvier 2016, les forces de sécurité auraient détenu une quarantaine de personnes pour empêcher les commémorations du massacre de Janvier 2015 et plusieurs avaient été arrêtés alors qu'ils tentaient des grèves générales à Goma et Lubumbashi en Février. Depuis la fin de 2015, quatre stations de télévision appartenant à des politiciens de l'opposition avaient été fermées,<sup>36</sup> et dix-huit militants avaient été arrêtés en Mars 2016, au moment qu'ils manifestaient pacifiquement à Goma pour exiger la libération de leurs collègues emprisonnés. En Avril, deux sièges de partis d'opposition avaient été incendiés et les associés de Moïse Katumbi (qui a récemment annoncé qu'il allait se présenter comme candidat à la présidence de l'opposition) avaient été arrêtés. **Pas étonnant que Human Right Watch parle d'une «répression croissante du gouvernement sur ceux qui parlent contre les efforts pour prolonger le terme limite du président Joseph Kabila au pouvoir, au-delà de la fin mandatée par la constitution de deux mandats.<sup>37</sup> Ironie du sort, toute cette répression a lieu alors que le régime appelle à un dialogue national.**

## Conclusions

Le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, et l'envoyé spécial américain pour la région des Grands Lacs Thomas Perriello avaient raison de vous soucier de la diminution de l'espace des libertés politiques et libertés civiles au Congo<sup>38</sup>. **L'escalade de la répression du gouvernement ne sert qu'à perpétuer la gouvernance basée sur la prédation et incompetence.**

<sup>36</sup> Agence France Presse, "RD Congo: fermeture d'une radio-télévision d'opposition à Lubumbashi," Jeune Afrique, March 12, 2016, <http://www.jeuneafrique.com/309543/politique/rd-congo-fermeture-dune-radio-television-dopposition-a-lubumbashi/>.

<sup>37</sup> Human Rights Watch, "DR Congo: Free Youth Activists," March 15, 2016, <https://www.hrw.org/tet/node/287632>.

<sup>38</sup> "Peace Network for Congo: After the Visit of Ban Ki-Moon, It Is Necessary to 'Put Words into Actions,'" News.Va, <http://www.news.va/en/news/africadr-congo-peace-network-for-congo-after-the-v>; Press Conference Transcript with Special Envoy for the Great Lakes Region of Africa Thomas Perriello, February 26, 2016, [photos.state.gov/libraries/](https://photos.state.gov/libraries/)

**Il y a des conséquences graves à la mauvaise gouvernance congolaise: la pauvreté persistante et les inégalités malgré la croissance; les conflits et la violence continuent; un manque de services; et un schéma d'extorsion du peuple Congolais à la merci, des mains de leur Etat.** L'échappatoire du régime Kabila de ses obligations a également des implications de sécurité: il y a au moins une preuve indirecte que les combattants d'al-Shabab ont été impliqués dans l'extraction de l'or, la contrebande de l'or et de bois dans certaines régions de l'est du Congo depuis 2013<sup>39</sup>.

La gouvernance scandaleuse du Congo devrait être une préoccupation pour les Etats-Unis comme pour les Congolais. Les États-Unis ne sont toujours pas consistants dans leurs relations avec les dirigeants africains, étant parfois indulgents envers les dirigeants autoritaires qui délivrent sur les fronts économiques ou sécuritaires, tout en frappant plus fort sur les pays géopolitiquement insignifiants. Cependant, problématique que ce soit, ce manque de consistance ne devrait pas empêcher une position ferme sur le Congo. Bien qu'il soit difficile de savoir si le Congo peut ne jamais être bien gouverné, et même si peu des opposants de Kabila garantissent nécessairement un avenir meilleur pour le pays, les Congolais méritent une chance à une meilleure gouvernance. Le respect de la Constitution constituerait un précédent crucial, contraignant les politiciens pour les années à venir. Cela ne va pas résoudre tous les problèmes de gouvernance du Congo, mais ce serait une étape importante en avant.

*Dr Pierre Englebert est le professeur H. Russell Smith des relations internationales et professeur de politique africaine à Pomona Collège.*

*Cette note d'information a été rendue possible grâce au soutien généreux de United Africa's Democratic Future*

<sup>39</sup> Sebastian Gatimu, "Is the illegal trade in Congolese minerals financing terror?" *Institute for Security Studies Africa*, March 2, 2016, <https://www.issafrica.org/iss-today/is-the-illegal-trade-in-congolese-minerals-financing-terror>.

