

**POLE INSTITUTE**  
*Institut interculturel dans la région des Grands Lacs*



# **Vers quel Congo demain?**

*par Aloys Tegera,  
Manager*

septembre 2004

**« Les élections ne sont pas une fin mais un moyen, la finalité ultime est d'édifier une société paisible, harmonieuse, bien gouvernée et réconciliée avec elle-même. Mais, ne l'oublions jamais, il ne peut y avoir de paix durable ni de réconciliation véritable sans un minimum de justice »** (Propos de Eugène Nindorera, au Forum de débat sur le rôle du parlement de transition, des cadres des partis politiques et de la société civile dans la période pré-électorale au Burundi », qui s'est tenu du 13 au 15 septembre 2004 à Bujumbura.)

Ces paroles de Nindorera dans un contexte burundais pourraient aussi bien s'appliquer au contexte congolais à 10 mois des élections prévues par l'accord global et inclusif en RDC.

L'an un de la transition en RDC en juillet 2004, a été fêté dans une atmosphère d'interrogations et de peurs après la chute de Bukavu le 2 juin 04 et les attaques par les populations des institutions de la transition le lendemain 3 juin dans la capitale Kinshasa mais aussi dans les grandes villes du pays. Nombre d'observateurs ont réalisé combien les efforts déployés pour remettre le Congo sur les rails restent une chimère. Le Président de la République a qualifié les résultats de l'an un de la transition de « mitigés » et six semaines plus tard, son vice Président, Azarias Ruberwa déclarait que « la transition est en panne » dans son discours lors de l'enterrement des victimes banyamulenge et babembe de Gatumba le 16 août 2004. En effet, le train de la transition qui s'est illustré par quelques déraillements est au ralenti. Les questions plus complexes comme celles de la sécurité, de la stratégie de reconstruction d'un pays en ruines, de la nomination des gouverneurs de province, de la création d'une armée nationale, de la paralysie de la concertation et du consensus prévu par les accords de Pretoria au sein de l'espace présidentiel sont autant d'obstacles qui ont rouillé et ruiné la machine de la transition. La question qui se pose aujourd'hui, est celle de savoir vers quelle fin de la transition le Congo s'achemine.

## **I. Transition : permanence ou passage ?**

Le processus de démocratisation débuté le lendemain de la chute du mur de Berlin, couplé avec les deux guerres successives de 1996 et de 1998 a maintenu la RDC dans une transition qui dure depuis bientôt une quinzaine d'années. Les travaux de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) qui devaient ouvrir la RDC à la démocratisation ont été sabotés par un Mobutu fatigué et isolé dans ses palais à Gbadolite et Kawele qui n'hésitait pas à utiliser sa garde présidentielle non seulement pour étouffer toute initiative issue de la CNS mais aussi pour piller et matraquer les populations. L'arrivée au pouvoir par les armes de Laurent Kabila en mai 1997 et sa succession par son fils Joseph Kabila en janvier 2001 ainsi que les différentes rébellions à l'est du pays ont toujours posé la question de la légitimité du pouvoir en RDC aussi longtemps qu'il n'y avait pas des élections libres et transparentes. C'est dans ce sens que l'accord global et inclusif de Pretoria qui a rendu possible le gouvernement de transition actuel a prévu un mandat de deux ans au terme duquel les élections libres devraient être tenues. Bien que ces dernières soient vivement souhaitées par la population quelques questions de fonds se posent.

### **a) Logique de transition et partage de pouvoir**

Le gouvernement de transition actuel s'est fondé sur le principe de partage du pouvoir d'abord entre belligérants qui se sont taillés la part du lion laissant une part minimale aux partis politiques et à la société civile cooptés dans le processus. Les concepts de consensus et de concertation furent intégrés dans le protocole d'accord pour assurer la fonctionnalité de cette mosaïque de forces hétéroclites. La compétition interne entre composantes au gouvernement ainsi que les intérêts partisans des groupes ont fait montre des difficultés réelles par ailleurs prévisibles dès la mise en place de la transition. Les belligérants sont au pouvoir principalement parce qu'ils ont pris les armes et la perte de ce pouvoir pourrait réveiller toutes sortes de velléités voire la tentation de reprendre les armes pour récupérer le pouvoir perdu. On pourrait à la rigueur se demander si certaines composantes du gouvernement de transition ne veulent pas l'arrêt pur et simple de la transition et le retour à la case départ par peur de voir les résultats issus des urnes les écarter du pouvoir. Ceci dit, les élections mal préparées sont aussi dangereuses et un piège qui risque d'entraîner la RDC dans une nouvelle crise.

### **b) Processus électoral et culture démocratique.**

Les concepts de démocratie et de scrutin universel supposent une culture démocratique de la part des populations qui se livrent à ce genre d'exercice et surtout les conditions minimales qui garantissent la libre expression et la transparence. Bien que la loi sur les partis politiques ait été votée le 15 mars 2004, le caractère national que doivent avoir les partis politiques dans un contexte d'absence d'infrastructure et de difficultés de mobilité de la population d'une province à l'autre, réserve de facto la formation et le leadership des partis aux seules élites vivant en milieu urbain. Compte tenu du calendrier électoral et de l'insécurité dans certaines parties du pays, l'impossibilité d'un recensement national, le dernier datant partiellement de 1984, risque de limiter les listes électorales aux seuls milieux urbains excluant des territoires entiers ruraux du processus électoral.

### **c) La loi sur la nationalité.**

La question de la nationalité des populations Banyarwanda qui vivent principalement dans le Nord et le Sud Kivu reste sensible. La mention des concepts de « groupes ethniques et nationalités vivant au Congo à l'indépendance » dans la proposition du projet de loi sur la nationalité en son article 1<sup>er</sup> suscite des débats houleux au Sénat et au Parlement. Certains parlementaires trouvent que cet article prête à confusion et qu'à la lumière de la constitution rwandaise qui stipule que « la nationalité rwandaise ne se perd pas », les immigrés Banyarwanda installés à l'est du Congo depuis les années 30 devraient donner des garanties de ne pas prétendre avoir la double nationalité<sup>1</sup>. En dépit des vives protestations de la composante mayi mayi, le parlement a voté la loi le 24 septembre 2004.

Cette question hautement délicate souffre d'une double perception désormais irréconciliable. D'une part, beaucoup de Congolais considèrent qu'il revient au

---

<sup>1</sup> Notons qu'il y a des Congolais qui ont la nationalité belge, française, canadienne, allemande, américaine, etc... et qui tiennent en même temps à rester Congolais. Le principe de la nationalité unique et indivisible sera-t-il également appliqué à ces Congolais ? Le pire des scénarios serait un principe uniquement appliqué aux Banyarwanda et vécu comme tel.

parlement de réaffirmer que la nationalité congolaise est une et indivisible, qu'est citoyen celui dont la tribu ou la famille sont installés dans les limites du territoire congolais telles que définies en 1885, que la nationalité ne s'octroie pas collectivement et que ceux et celles qui désirent se naturaliser Congolais doivent le faire individuellement. D'autre part, il y a la perception que les Banyarwanda du Congo ont d'eux-mêmes à la lumière de ces quinze dernières années de crise. Dans un mémorandum signé par les représentants des Banyarwanda du Nord-Kivu en février 2004, ces derniers considèrent que « sont finis les temps où, à cause de la question de la nationalité, il nous était forgé pour destin de raser les murs, de nourrir des rois fainéants ou des fonctionnaires improductifs et corrompus, de tendre le cou au bourreau pour que les têtes roulent. Tout cela c'est fini, définitivement fini ! A bon entendeur, salut ! »<sup>2</sup> Le ton est donné mais comment dépassionner ce débat qui risque de s'envenimer à l'approche des échéances électorales, et trouver des passerelles pour une solution négociée ?

La communauté internationale considère que la mise en œuvre rigoureuse de l'accord global et inclusif durement négocié et sur lequel les institutions de la transition reposent est la seule stratégie possible malgré les nombreuses difficultés que traverse la RDC.

Les efforts sont déployés tant par les institutions financières que par plusieurs Etats pour soutenir le Congo jusqu'aux élections prévues en juin 2005. Un gouvernement élu à la tête du pays incarnerait une légitimité, de nouvelles institutions publiques seraient mises en place pour œuvrer à la reconstruction et au développement du pays dans son ensemble, et la communauté internationale trouverait une sortie honorable et se féliciterait d'avoir respecté le calendrier dans le temps qui lui est imparti. Un tel scénario se bute à quelques obstacles majeurs. Les conditions pouvant permettre des élections libres et transparentes ne sont pas réunies. Des élections mal préparées pourraient replonger le Congo dans un chaos à l'instar d'Haïti voire dans une nouvelle guerre que la transition n'aura pas su nous éviter. Les mois qui viennent seront déterminants.

Les résultats de telles élections imparfaites et partielles pourraient surprendre dans la mesure où les enjeux réels vont se jouer dans les grandes villes et en particulier à Kinshasa. L'UDPS d'Etienne Tshisekedi détient le haut du pavé dans la capitale et sa cote de popularité n'a pas baissé parmi les Kinois. Si Tshisekedi pourrait remporter les élections dans la capitale, une alliance entre l'UDPS et le RCD/Goma pourrait voir le jour comme naguère lors de l'accord partiel entre le camp présidentiel et le MLC à Sun City. La victoire d'une coalition UDPS/RCD/Goma stabiliserait à la rigueur la capitale, les deux Kasaï et une partie du Nord-Kivu mais pourrait être contestée par le camp katangais autour du Président Joseph Kabila et par le MLC qui cherche désespérément l'appui des anciens mobutistes qui contrôlent toujours des capitaux importants et qui ont une assise dans la province de l'Equateur.

Les chances de voir le Président Joseph Kabila remporter les élections en coalition avec le MLC de Jean Pierre Bemba sont réelles. La victoire de Joseph Kabila bénéficierait de l'appui massif de la communauté internationale qui le compare au jeune Mobutu des années 60. Cependant la pacification du Kivu dépendra moins du soutien externe que de la capacité de garantir la sécurité pour toutes les populations toutes ethnies confondues. Cette province d'où ont commencé les deux guerres du

---

<sup>2</sup> Mémorandum des congolais rwandophones à qui de droit, février 2004, pp 16 ; voir aussi Le Soft du 18 février 2004.

Congo détient la clé d'une paix durable en RDC et toute exclusion ou marginalisation d'une partie de la population au Kivu et plus spécialement des Banyarwanda pourrait relancer les hostilités et la guerre.

## II. Sécurité.

Bien que la formation d'une première brigade unifiée de la nouvelle armée intégrée à Kisangani constitue un progrès important, la sécurité continue à représenter le plus grand souci principalement à l'Est du pays.

Au Sud-Kivu, la chute de la ville de Bukavu le 2 juin 2004 et les combats des « insurgés » contre l'armée régulière dans la plaine de la Ruzizi ont provoqué l'exil au Rwanda et au Burundi des populations Banyamulenge, Bafuliro et Babembe. Le massacre des civils Banyamulenge et de leurs alliés Babembe dans le camp de Gatumba au Burundi le 13 août 2004, ainsi que les actes de protestation et d'agression de populations d'Uvira lors du retour de quelque 350 Banyamulenge en septembre 2004, illustrent bien les difficultés de voir cette communauté banyamulenge se réinstaller dans les villes de Bukavu et Uvira.

Au Nord-Kivu, la région de Ngungu frontalière avec le territoire de Kalehe a accueilli des dizaines des milliers des déplacés internes Hutu fuyant l'offensive militaire lancée par la 10<sup>ème</sup> région militaire du Sud-Kivu. Plusieurs autres déplacés fuient les combats entre les milices Mayi Mayi et les soldats de la 8ème région militaire du Nord-Kivu à Nyabyondo et en territoire de Rutshuru.

Cette recrudescence de l'insécurité peut être imputée à deux facteurs principaux.. Le premier est le maintien d'une capacité belligérante armée par un nombre de parties au gouvernement de transition. Ceci est illustré par les chaînes parallèles de commandement militaire émanant respectivement du Ministère de la Défense et de la Présidence, et aussi par l'autonomie continue d'un nombre de fiefs de chefs de guerres dans le Kivu. Le second facteur est la présence continue de milices étrangères, principalement les Interahamwe Rwandais/FDLR qui maintiennent une insécurité constante à l'Est du Congo et provoquent des tensions transfrontalières avec le Rwanda.<sup>3</sup>

Au vu de grandes quantités d'armes à feu en circulation dans la région, la lenteur du processus de démobilisation<sup>4</sup> et d'intégration des forces nationales congolaises, de l'existence des centaines de milliers de déplacés qui sont très ouverts au recrutement dans les milices et les armées, le besoin sécuritaire des populations de l'Est du pays pourrait exacerber la privatisation de la violence. L'incapacité de l'autorité centrale de s'arroger le monopole de la coercition sur l'ensemble du territoire favoriserait l'émergence des milices privées pourvoyeurs de sécurité à leurs communautés ethniques mais aussi capables de l'arbitraire perceptible dans certaines localités contrôlées par ces milices<sup>5</sup>.

La fragmentation de l'autorité renforcerait le pouvoir des seigneurs de guerre qui contrôlent de vastes territoires tel le cas de Gakwavu à Aru au Nord-Est du pays. Le

---

<sup>3</sup> Voir aussi Pole Institute/International Alert, « Exploitation des ressources naturelles et sécurité humaine en RDC », Rapport de séminaire, Bruxelles, mars 2004.

<sup>4</sup> Le DDRRR n'a pas encore commencé malgré le fait que l'argent est disponible.

<sup>5</sup> L'exemple du commandant Jackson qui contrôle la région de Nyamilima et Ishasha en territoire de Rutshuru illustre bien ce phénomène. Il prétend défendre la communauté Nande en tuant les Hutu du coin. Le sang appelant le sang, ce cycle de violence pourrait continuer indéfiniment.

jeu des alliances et contre alliances reprendrait de plus bel comme naguère avant la réunification.

### **III. Ressources Naturelles et Gouvernance.**

Le lien de causalité entre la guerre au Congo et l'exploitation des ressources naturelles développé depuis la publication du rapport du panel de l'ONU est entretenu dans certains milieux au niveau national et international comme clé de compréhension et d'explication de la crise congolaise. La conclusion logique serait que la dissuasion et l'arrêt de toute exploitation illégale par les différentes forces visibles et invisibles déclencherait la fin des hostilités sur l'ensemble du pays et offrirait une chance à un début de reconstruction de l'autorité nationale. La question est plus complexe et ne se limite pas au seul fait de qui fait quoi légalement ou illégalement d'autant plus que ce sont les mêmes acteurs qui sont recyclés dans les camps de bons ou de mauvais selon la logique du moment. L'exploitation des ressources naturelles du Congo a toujours été un enjeu important pour les investisseurs depuis l'époque léopoldienne jusqu'à présent et ceci ne va pas changer. Le seul critère de référence devrait être celui de savoir quel profit tire la population de tel commerce ou investissement. Les deux dernières guerres ont montré le degré d'adaptation des investisseurs qui signent et co-opèrent avec n'importe quel pouvoir en place, légitime ou illégitime. La légalisation du contrat de commerce ou d'exploitation se corrige et s'ajuste au pouvoir dominant du moment. La crise congolaise peut perdurer et l'appauvrissement des populations aller de mal en pis mais le Congo qui est le premier marché « libéralisé » en Afrique centrale depuis sa naissance va continuer à attirer les capitaux en quête d'un profit facile et juteux.

### **IV. Dimension régionale de la crise dans les Grands Lacs.**

Les chances pour le Congo de s'en sortir dans les années qui viennent dépendront de l'état de santé de ses pays voisins et il y a une nécessité de chercher les solutions communes pour les défis régionaux. Le génocide rwandais a montré les limites de l'approche qui traite les conflits dans les Grands Lacs en se limitant à l'un ou l'autre pays. Et si l'insécurité à l'Est du pays continue à hypothéquer l'avenir du Congo, c'est en partie une extension logique des métastases du génocide rwandais. Inversement, l'anomie du Congo en tant qu'Etat est une catastrophe pour toute l'Afrique centrale et sa prolongation créerait une instabilité capable de paralyser tous les pays voisins. La sécurité dans la région de Grands Lacs est une priorité que les pays de la région devraient gérer ensemble pour trouver des solutions communes et adéquates pour chaque pays respectif.

La pression démographique du Rwanda et du Burundi ne peut pas être vue ni analysée comme un problème propre au Rwanda et au Burundi sans pouvoir mesurer ses conséquences sur le Congo. Dans un contexte de rareté de terre pour des populations estimées à 90 % agricultrices, croire que les Rwandais et les Burundais acceptent de mourir à côté d'un Congo qui regorge de la terre nécessaire pour se nourrir serait tout simplement une illusion. A défaut de trouver un nouveau mode de production qui ne dépendrait pas de la terre seulement, la question n'est pas celle de savoir si des milliers de « sans terre » vont inonder le Congo, mais plutôt de définir quel mécanisme et système de régulation le Congo doit

mettre en place pour contrôler les flux des populations migratoires et canaliser cette main d'œuvre vers de grands projets de développement national et régional.

## V. Comment avancer ?

Je reprends ici les conclusions que Pole Institute avait tirées en mars 2004 et qui restent d'actualité.

« L'histoire du Congo croule sous les bonnes intentions sur papier, dont la mise en œuvre a toujours abouti à des choses fondamentalement différentes. Le processus de paix actuel et son cadre de soutien international risquent de tomber dans le même piège. Pour l'éviter, il faudrait situer les considérations suivantes au cœur de l'analyse et de l'action :

1. La clé de la survie du processus de paix est la sécurité. Il faut plus de vigueur pour contrecarrer les forces qui fomentent l'insécurité et privatisent le pouvoir d'Etat à leurs propres fins. Il faut aussi en finir avec la culture de l'impunité et le pouvoir arbitraire. Le paiement régulier des salaires de la fonction publique serait un premier pas essentiel pour réduire la corruption et les mauvaises pratiques. Le financement de ces salaires (et le suivi de l'utilisation de cet argent) devrait être une priorité pour les bailleurs.
2. La clé du succès du processus de paix est la bonne gouvernance. Ceci ne veut pas seulement dire organiser des élections, mais les organiser dans des conditions que personne ne pourra contester. Le résultat final doit être un système politique qui ne permette plus d'abus de pouvoir et qui encourage les populations locales à garder et développer leurs propres façons de gérer leurs affaires communautaires et publiques. La légitimité de tout nouveau système dépendra de l'appropriation locale de ses règles de gestion et de contrôle. La bonne gouvernance ne peut se décréter d'en haut, mais doit se construire d'en bas.
3. La clé du succès de la bonne gouvernance est une amélioration immédiate, perceptible et durable de la qualité de vie des populations. Sur la courte durée, la politique économique et le soutien des bailleurs doivent augmenter les revenus des ménages, garantir leur sécurité et assurer la réhabilitation des infrastructures de base. Ce sont les conditions essentielles pour une relance de l'économie à long terme, mais ce sont aussi des bases primordiales pour la survie de millions de personnes dans un avenir immédiat. Pour y arriver, il y a également besoin de systèmes de financement et bancaires viables et accessibles aux populations locales.
4. La clé de l'amélioration de la qualité de vie en RDC est un système de gestion de ressources naturelles qui a comme point de départ les intérêts des populations locales. Aucun cadre centralisé de gestion de ressources ne devrait faire obstacle au développement de stratégies locales appropriées portées par les populations elles-mêmes. Il faut une approche décentralisée pour la formulation d'une stratégie politique qui part d'en bas pour aller vers le haut. Ceci requiert des efforts majeurs de la communauté internationale pour rendre visibles et compréhensibles les expériences locales et faire entendre des voix locales dans le processus décisionnel ».<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Aloys Tegera, Dominic Johnson, Christiane Kayser, « Exploitation des ressources et sécurité humaine en RDC », Pole Institute, Discussion Paper, march 2004. Voir aussi le site web : [www.pole-institute.org](http://www.pole-institute.org)

5. La clé de la stabilité régionale est une synergie des efforts de tous les pays de Grands Lacs pour chercher ensemble les solutions aux défis régionaux. Il faut à tout prix sortir de la logique de l'isolement de chaque pays dans ses souffrances et forger un destin commun régional. L'avenir de la région dépendra de la capacité de dépassement de chaque pays pour aborder ensemble les questions de fonds de sécurité et de développement. Ceci dit, les régimes au pouvoir dans la région peuvent aussi bien être des obstacles à cette solution régionale et il est impérieux de trouver une stratégie pour leur forcer la main. La communauté internationale qui a obtenu la signature de l'accord global et inclusif à la force du poignet devrait s'investir d'avantage pour soutenir tous ceux qui oeuvrent pour une telle solution régionale et d'aller à l'encontre de tous ceux qui divisent et cherchent isolement les voies et moyens pour s'en sortir.

Aloys Tegera  
Septembre 2004